REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

ANALES DE LA UNIVERSIDAD

ENTREGA Nº 167

La admisión de un trabajo para ser publicado en estos ANALES, no significa que las autoridades universitarias participen de las doctrinas, juicios y opiniones que en él sostenga su autor.

IMPRESORA REX S.A.
GABOTO 1523
MONTEVIDEO
AÑO 1952

CRONICA

ANALES DE LA UNIVERSIDAD

AÑO LXII | MONTEVIDEO, 1952 | ENTREGA No. 167

DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS DEL HOMBRE

(Aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Nacionas Unidas el 10 de diciembre de 1948, y publicada en estos "ANALES" por disposición del Consejo Central Universitario).

CONSIDERANDO que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

CONSIDERANDO que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos del hombre han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

CONSIDERANDO esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

CONSIDERANDO también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

CONSIDERANDO que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado, en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

CONSIDERANDO que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre; y

CONSIDERANDO que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

LA ASAMBLEA GENERAL

PROCLAMA la presente Declaración Universal de Derechos del Hombre como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconoci-

miento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1 — Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2 — 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3 — Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4 — Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5 — Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6 — Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7 — Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8 — Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9. — Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10 — Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11 — 1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueren delictivos según el Derecho nacional o internacio-

nal. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12 — Nadie será objeto de ingerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales ingerencias o ataques.

Artículo 13 — 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14 — 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15 — 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16 — 1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17 — 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18 — Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19 — Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20 — 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21 — 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22. — Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23 — 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24 — Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25 — 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26 — 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27 — 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor.

Artículo 28 — Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29 — 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30 — Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

MEMORIA ELEVADA POR EL MAESTRO DE CONFERENCIAS, Dr. CARLOS VAZ FERREIRA, AL CLAUSURAR EL CICLO DE 1950.

Señor Rector de la Universidad de Montevideo,
Arq. Leopoldo C. Agorio.

Sr. Rector:

En cumplimiento de una prescripción reglamentaria, presento a Ud. y al Consejo Universitario un informe sobre mi actuación como Maestro de Conferencias de esa Universidad en el año 1950.

Empecé por recordar algunos temas de conferencias anteriores, con el objeto de reforzar algunos fundamentos de las ideas o proyectos tratados en ellas, y también de introducir en ciertos casos algunas correcciones, lo que considero un ejercicio espiritual a que es bueno se sometan los que enseñan, lo que es conveniente para ellos mismos, y creo que ejemplar para la juventud.

En ese caso se hallaron algunos de los temas que traté en la primera parte del año lectivo, y que fueron:

Derecho de los hombres (de todo hombre) a habitar en el planeta sin precio ni permiso (esto es: derecho a tierra de habitación), considerado como el primero y fundamental de los derechos individuales. Este tema había sido tratado ampliamente en alguna de las conferencias iniciales de esta Cátedra, conferencias que formaron después mi obra "Sobre la propiedad de la tierra". Mi convicción sobre este punto fundamen-

talísimo es la misma; pero como se trata de la reforma jurídica y económica que, a mi juicio, sería la más importante y esencial de todas las prácticamente posibles, creí útil, además de resumir sus fundamentos, agregar otros y presentar argumentos nuevos en favor de ese ideal, lo que juzgo pude hacer eficazmente.

En caso parecido (esto es: de ideas ya sostenidas por mí, pero en favor de las cuales pude agregar argumentos nuevos), estaba mi antiguo proyecto sobre parques escolares. No corresponde que repita aquí en qué consistía aquel proyecto; pero sí hacer notar que la experiencia ha confirmado después ampliamente todo cuanto yo anuncié de antemano; esto es: que, no sólo en el aspecto pedagógico, sino en el económico, el sistema de construir o de dejar escuelas enclavadas dentro de las ciudades sólo podía ser eficaz en algún país de recursos económicos prácticamente ilimitados; y que, no siendo ése el caso nuestro, cada vez se sentirían más los males de ese sistema, a pesar de las cantidades crecientes que repetida e ineficazmente han sido destinadas a mantener ese régimen, y a pesar de la buena voluntad y competencia de las personas que se esfuerzan en aplicarlo lo menos mal posible. Tampoco es éste el lugar de repetir los argumentos que desarrollé en las conferencias pertinentes; pero una cosa quiero hacer notar, y es que la necesidad de aire, luz, espacios libres para juegos, etc., que, en los tiempos de mi primitivo proyecto, afectaba fundamentalmente a los niños pobres, ahora afecta también a tantos niños ricos que se crían en departamentos de rascacielos...

Después de esos dos temas, se trataron, con mayor o menor amplitud, los siguientes:

Fundamentación de la Democracia.

Fundamentos de la moral y del derecho, y diferencia entre esas dos nociones.

Derechos individuales.

Individualismo y socialismo.

Paralogismos del super-proteccionismo.

Paralogismos del super-estadismo.

Algunos problemas especiales del feminismo (y, a partir de ellos, los que han aparecido ahora sobre inseminación artificial en la raza humana).

Algunas cuestiones pedagógicas. Sustitutivos de los exámenes. Enseñanza superior no profesional entre nosotros.

Abreviación de los pleitos.

Percepción métrica.

Ciertos aspectos de la teoría de la relatividad.

Antes de tratar esas cuestiones, se completaron algunas conferencias del año anterior, relativas a las condiciones y verdadera misión de la crítica artística. Lo que faltaba era un estudio de la tendencia de ciertos temperamentos de críticos a censurar como defectos simplemente especialidades de escuela o de individualidades; diferencias de modalidades artísticas o de temperamentos; a veces, diferencia de temperamento con el mismo crítico o con sus teorías o gustos artísticos. Y como en aquel año habían coincidido dos conmemoraciones: la de Goethe y la de Max Nordau, utilicé esa coincidencia para mostrar cómo el crítico de **Dégénérescence** que condenaba con tanta exageración (sin perjuicio de algunos aciertos) a casi todos los artistas y escuelas de su época al mismo tiempo que profesaba una admiración incondicional por Goethe, no se daba cuenta de que en la obra Goethiana no faltaban precisamente muchos de los que aquel crítico, muy inteligente, sin duda, pero terriblemente exagerado y unilateral, consideraba estigmas de degeneración:

simbolismo, oscuridad, etc., que no faltan, p. ej., en el segundo Fausto, además de algún pasaje indecente y blasfemo, más grave aún que los que M. N. tan violentamente critica en Zola y en otros (uno, que me guardé de citar, ha sido suprimido en casi todas las traducciones).

Lamento que esa conferencia no haya podido ser taquigrafiada.

Otro punto que traté — éste, con mucho detalle; pero tampoco esa conferencia pudo tomarse — fué el que llamé "un **contraefecto**" de la biología soviética. Es sabido que esa biología, dirigida, como todas las ciencias y todas las artes en aquel país, ha negado todo lo fundamental del Mendelismo y del Morganismo, y, en esa reacción (de tendencia, aunque ellos no lo perciban o no lo confiesen, Lamarckiana) tiende a reducir la herencia biológica a la de caracteres adquiridos. De esta manera niega lo fundamental de una ciencia que, de tan laboriosa y sólida manera ha llegado a fundarse y desarrollarse fecundamente. Pero yo procuré (sin perjuicio de la condenación severa de toda ciencia dirigida políticamente) mostrar que había existido un "contraefecto"; esto es: que la ciencia por tales tendencias combatida, se había cerrado un poco exageradamente en la negación de la herencia de caracteres adquiridos. Presenté ejemplos, que, naturalmente, no puedo resumir aquí, como tampoco la historia y discusión crítica de las teorías biológicas en general, que sirvió de base a mis conclusiones.

En otra conferencia, además de señalar alguna corrección a la interpretación que yo había dado a la teoría de la relatividad en conferencias anteriores, completé con algunos psicogramas o pensamientos sueltos, de los cuales transcribo aquí algunos:

Cuando perdemos la vanidad, nos damos cuenta de que hemos hecho con vanidad no sólo las cosas malas sino muchas de las buenas.

* * *

Hay metástasis de las grandes guerras. Se manifiestan como superproteccionismo; como restricciones de divisas, y demás fenómenos correlativos. Y es todavía más difícil salir de todo eso que de las guerras mismas.

* * *

Hay ironías de las ciencias económicas. Por ejemplo: privarse de cosas necesarias, útiles o gratas para tener más dinero, en los individuos se llama avaricia; en las naciones, se llama balanza favorable.

* * *

Teorías y razonamientos morales:

Mientras un hombre pueda explicar o explicarse por qué es bueno, es que todavía no es bueno del todo.

* * *

Los críticos de arte introducen muy a menudo restricciones en los

elogios. Naturalmente, ello es muy legítimo cuando bien fundado y consciente. Pero otras veces, y bastantes, lo hacen con ligereza, o, lo que es triste, por una especie de costumbre. Y, entonces, no saben cuánto daño hacen.

* * *

La intolerancia con que algunas personas quieren llevar las discusiones, hace pensar a veces que, si dos hombres coincidieran totalmente en todas sus opiniones, sobre todas las cuestiones, uno de ellos sobraría; y tal vez los dos...

* * *

No hay más que una sola cosa más horrible que la libertad de la prensa. Y es la falta de libertad de la prensa.

* * *

Ahora agrego (pues ésta fué registrada) una conferencia que creo fué de cierta importancia, por su tema y por algunas repercusiones que tuvo. Se tituló "Política y apolíticos". (Véase pág. 55).

A la conferencia anterior siguió otra, que siento no poder resumir, sobre vicios habituales de la crítica (artística). Por ejemplo: incomprensión de lo nuevo; sub-estimación de lo viejo (Se pusieron muchos ejemplos).

Insistir sobre lo que el artista no es o no tiene, cuando es bueno y loable lo que es o tiene. Ejemplos.

La tendencia a clasificar por géneros. O por temperamentos. Peligros de injusticia, de estrechez o de falsa oposición. Ejemplos especiales a propósito de los múltiples e imprecisos sentidos de "clásico" y "romántico".

Objetivar el crítico su propio temperamento para tomarse inconscientemente como modelo. Uno de los ejemplos: Faget, que, a todo lo que tenía fantasía o no podía reducirse a razón pura, le llamaba "retórica".

La costumbre (cuando lo es) de no poder juzgar en ningún caso sin restricciones o reservas, etc.

Después de eso, vinieron ejemplos de los grandes bienes que puede hacer la buena crítica.

Entre ellos, la crítica de los exclusivismos. Y de los "ismos".

En cuanto a "ismos", si los puso el maestro, peor para el maestro; si los pusieron los discípulos, peor para los discípulos.

Los más grandes creadores no pusieron.

Y, a propósito de los "ismos" que nos mandan los países que los inventan, peligros de discutirlos, pretender juzgarlos, etc., cuando son demasiado absurdos o desprovistos de sentido, porque es contribuir a la **réclame.**

En otra conferencia introduje algunas ampliaciones — y alguna corrección — sobre mis estudios a propósito de la percepción métrica, publicados.

Las observaciones relativas a la acentuación en español del alejandrino francés (de 13) y del eneasílabo, me llevaron a tratar la cuestión

de si existe el acento tónico en el idioma francés, lo que fué negado por Unamuno y otros, y sostenido por A. Dorchain.

Mi conclusión, basada en ejemplos, fué la de que existe, aunque menos intenso que en nuestro idioma (y que en otros: inglés, italiano, alemán).

Y de aquí surgió, y fué tratada en conferencia especial, una cuestión que no tengo conocimiento de que lo haya sido, y que se refiere al hecho, para mí bien curioso, de que, cuando, al descomponerse el latín, quedó en estado de polifurcarse en las lenguas romances, la acentuación y la medida de ciertos versos fueron las que pasaron a nuestro idioma y al italiano, pero en otros versos, se preparó la acentuación francesa, con la rima a la francesa, también, y hasta con la **consonne d'appui.** Se procuró mostrar este hecho curiosísimo con múltiples ejemplos tomados del **Dies irae,** del **Stabat Mater,** etc.

Quisiera que esa conferencia hubiera podido ser registrada, para que alguien más versado que yo en estudios humanísticos pudiera continuar el estudio de un hecho tan curioso.

Más psicogramas. Entre ellos, éste:

Se atribuye a Leonardo (con antecedentes griegos) esta frase: "¡Ay del discípulo que no llegue a sobrepasar al maestro!". En arte, al menos, no está bien: entre otras razones porque hay maestros que no pueden ser sobrepasados. pero tal vez podría decirse: ¡Ay del discípulo que no llegue a diferenciarse del maestro!

Siguió una conferencia en que introduje ampliaciones y correcciones sobre mi antigua obra "Moral para Intelectuales". Y. después, resumen de ideas sobre los paralogismos del super-proteccionismo y el super-estadismo. Fué tomada, la agrego a continuación: (Véase pág. 61).

(Quisiera llamar la atención sobre el "paralogismo de consideración separada", que creo de alcances importantísimos).

Siguieron dos conferencias tituladas "Recuerdos de una clase de Filosofía del Derecho". (Comprendiendo fundamentos de la Moral y del Derecho. Diferencia entre esas dos nociones. Derechos individuales. Individualismo y socialismo). (Véase pág. 69).

Siguieron conferencias sobre algunos temas científicos y pedagógicos. Se trataron: Enseñanza Superior (no profesional) en nuestro país. Creación de una Facultad especial (mi proyecto de 1914; mi proyecto de 1929. El definitivo de creación que fué ley. Aciertos y errores que se cometieron en la aplicación. Sobre todo lo cual no insistiré).

Consideraciones sobre métodos de enseñanza, cualidades y defectos de profesores, etc.

Traté sobre mi antiguo proyecto para abreviar pleitos, adaptándolo a los cambios en el procedimiento judicial posterior a aquél.

Destiné una conferencia a tratar ciertas cuestiones que se están

tratando en revistas europeas. Por ejemplo: en "Nouvelles Littéraires", y también con motivo de los **carnets** inéditos de Víctor Hugo, que viene publicando esa revista. Entre esas cuestiones figuraron:

La agregación de baile a las obras que no fueron escritas para eso.

La agregación de música a la poesía. Víctor Hugo se oponía. Yo procuré demostrar con ejemplos (con el de Schubert bastaría) que esa oposición del gran poeta era completamente infundada (Y, en verdad, resultante de su incomprensión musical).

En general, la cuestión de los "arreglos" (pasar música de un instrumento a otro; orquestar la música de órgano o de piano, etc. Mostrar que los casos de justificación son excepcionales).

Pretendida decadencia de algunos géneros artísticos; por ejemplo, el teatro. Causas de error en esas tendencias pesimistas.

Casos en que se justifica o en que no se justifica la publicación de obras póstumas. Razones y ejemplos.

Discusión de algún problema legal sobre derechos posibles de herederos en algún caso, aun cuando las obras hayan pasado al dominio público.

Y otros temas relacionados. No puede resumirse todo eso aquí.

Hice resumen y correcciones sobre dos antiguas conferencias acerca de la enseñanza de la Historia en E. Secundaria, cuya relación con un antiguo curso de Pedagogía de la E. Secundaria se explicó en ellas.

Saludo al Sr. Rector y al Consejo Universitario con la mayor consideración.

Carlos Vaz Ferreira.

DISCURSO DEL DECANO DE LA FACULTAD DE INGENIERIA, ING. CARLOS E. BERTA, CON MOTIVO DE LA MUERTE DEL ING. EDUARDO GARCIA DE ZUÑIGA

(El 2 de abril de 1951, falleció el que fuera eminente profesor de la primitiva Facultad de Matemáticas y posteriormente de la actual Facultad de Ingeniería y Ramas Anexas, Ing. Eduardo García de Zúñiga. Al despedir sus despojos mortales, el Decano de esa Casa de Estudios pronunció el discurso que se trascribe a continuación).

Señores:

Pocas veces, la infausta noticia de la desaparición de un viejo y querido profesor ha podido producir tan honda, sincera y unánime emoción como la que embarga hoy el ánimo de todos cuantos nos sentimos vinculados a esta Facultad.

Es que la historia de esta Casa, señores, desde los primeros instantes de su existencia, está impregnada de la presencia espiritual de nuestro querido muerto. Fué de ella uno de sus primeros alumnos, y luego, apenas iniciado en la vida profesional, uno de sus primeros profesores. Y desde aquellos lejanos días, a través de más de medio siglo de actividad incesante, desarrolló una asombrosa carrera profesional, en cuyas multiformes manifestaciones, entre los destellos de una mentalidad privilegiada, y los rasgos de un inextinguible afán de superación cultural, aparece claro e inconfundible el sello de una genuina aristocracia del espíritu.

Puso al servicio del país, al que honró más allá de sus fronteras, todas las variadas formas de su vasta aptitud profesional y científica. Ocupó las más variadas jerarquías administrativas, dejando en toda su gestión la huella de su robusto talento, de sus profundos conocimientos técnicos, y de su fino y elegante aticismo. Mereció las más elevadas distinciones universitarias, en las que fué consagrado por el brillo cautivante de su poderoso intelecto.

Pero para nosotros, para nuestra Facultad, el querido maestro fué algo más: fué un mentor, un guía, un animador espiritual. Su actuación entre nosotros, como profesor y como dirigente, se destaca como una traza luminosa en el panorama histórico de esta Casa, en la que fué inspirador y actor descollante, a través de cinco décadas, en todas las etapas de su evolución.

Su noble vocación por la enseñanza, su entrañable amor al estudio, tuvieron su más excelsa manifestación en la obra que realizó en la biblioteca de nuestra Facultad, que hoy se honra ostentando su nombre. Como si comprendiera que su vida, por larga y fecunda que fuera, no bastaría a saciar todo su afán de enseñar, quiso legar a las generaciones que no habrían de conocerle, la preciosa simiente de su cultura intelectual, bajo la forma de los libros que seleccionó y clasificó, con amor de artista, durante largas horas de paciente labor, en la serena quietud de la biblioteca.

Por eso, en el instante de esta su última presencia en esta Casa, hemos querido traerle aquí, cerca de sus libros, para que recibiera de ellos su mudo homenaje y su postrer despedida.

Ahora, hemos de acompañar sus despojos mortales, para que se cumpla esta etapa de su tránsito terreno hacia un común e ignorado destino. Ya, para siempre, ha de faltarnos su presencia física. Pero nada podrá arrebatarnos el precioso legado de su obra ejemplar. Antes bien, idealizada por la ausencia, vivificada por nuestra gratitud, esa obra será el más preciado símbolo y la más pura fuente de inspiración para quienes hemos de continuar luchando por el progreso de nuestra Facultad.

INSTITUTO DE CINEMATOGRAFIA DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

ANTECEDENTES DE SU CREACION

Al comienzo de 1949, los Consejos de las Facultades de Medicina y de Humanidades y Ciencias, confiaron al Dr. Rodolfo V. Tálice la misión de estudiar, en Europa, las aplicaciones de la Cinematografía a la Medicina y Biología, respectivamente.

El Dr. Tálice permaneció en Europa desde marzo de 1949 a octubre de 1950 y durante ese tiempo, se ocupó activamente de cumplir tal cometido.

A su vuelta al país, por sugestión del Profesor Cassinoni, Decano de la Facultad de Medicina, presentó al Rector de la Universidad de la República, Arq. Leopoldo C. Agorio, — con un amplio apoyo por parte del mismo, — un proyecto de creación del Instituto de Cinematografía de la Universidad de la República, (I. C. U. R.), incluyendo los siguientes fundamentos:

"El cine — método empleado cada día en mayor escala, y regular-

" mente en muchas Universidades europeas y estadounidenses — es con-
" siderado actualmente como completamente indispensable para la en-
" señanza y la investigación.

"Esta concepción unánimemente aceptada y los problemas particu-
" lares que plantea la utilización y la producción de las películas cien-
" tíficas, técnicas y culturales del tipo universitario, se traducen por la
" creación de numerosos centros especializados. Tales, por ejemplo, el
" Instituto Universitario de Cinematografía de Utrecht (Holanda) inau-
" gurado en mayo de 1950; el "British Universities Film Council", etc.
" También existen ya Institutos Cinematográficos Universitarios, oficia-
" les, en varias Universidades latino-americanas.

"En nuestro país, con una incipiente cinematografía autóctona, —
" pero en progreso, — empieza a tomar incremento el cine cultural o do-
" cumentario, por iniciativas sean oficiales sean privadas. Algo también
" puede señalarse, en materia de cine científico educativo, dentro de la
" Universidad, especialmente en la Facultad de Medicina, en la cual
" existe ya una filmoteca constituida por películas facilitadas por las
" Embajadas de EE.UU. y de Gran Bretaña. Desde hace pocos años
" la producción nacional de tales films es ya una realidad promisora;
" varios de ellos han competido, honorablemente, en Congresos interna-
" cionales, con excelentes producciones extranjeras. Pero es indudable
" que la escala alcanzada por tales actividades es muy reducida y cons-
" tituye más bien el resultado de esfuerzos esporádicos de algunos pocos.

"Ha llegado el momento de impulsar, dentro de la Universidad, este
" importante método visual cuyas intensas repercusiones sobre la menta-
" lidad humana son notorias. También se impone, cuanto antes, asegurar
" la coordinación de la utilización y producción para evitar lamentables
" actividades dispersas, tratando de obtener un máximo rendimiento con
" los recursos materiales y humanos disponibles.

"El Instituto cuya creación se propone llenaría tales funciones capi-
" tales de orientación e intercooperación entre las distintas Facultades.
" Debe estar colocado en la Universidad para que tales funciones alcan-
" cen a todas las dependencias universitarias: hay problemas cinemato-
" gráficos comunes a todas ellas, hay muchas películas que interesan a
" varias Facultades, hay problemas de producción costosa a veces, que sólo
" pueden ser abordados y resueltos mediante la colaboración de personas
" y laboratorias de distintas Facultades; es necesario establecer relacio-
" nes permanentes con las Asociaciones Internacionales especializadas en
" el tipo de film universitario; es conveniente centralizar una buena infor-
" mación y organizar las filmotecas sobre bases uniformes, etc.

"Esas serían tareas que el Instituto podría abordar y llenar debida-
" mente con una pequeña organización (un secretario rentado al comien-
" zo). El futuro dirá cuándo y cómo ella deberá ser modificada para
" cumplir los cometidos cuya amplificación y diversificación pueden des-
" de ya preverse.

"Mientras se irá recogiendo experiencia, haciendo obra útil y fe-
" cunda y al mismo tiempo se contribuirá a estrechar — lo que es
" deseable — los vínculos y relaciones técnicas, intelectuales y persona-
" les entre todas las Facultades que integran esta Universidad uruguaya
" siempre alerta a recoger las iniciativas patrióticas y trascendentales,
" como la presente, y preocupada de no retardar el ritmo del progreso."

Dicho proyecto fué pasado a estudio del miembro del Consejo Central Universitario, Arq. Leopoldo C. Artucio quien añadió el siguiente informe:

"Con respecto al proyecto de creación del Instituto de Cinemato-

" grafía de la Universidad, de que es autor el Profesor Rodolfo V. Tálice,
" que me fuera enviado para informar, me es grato hacerle saber lo
" siguiente:

"1.º — Que encuentro interesante la idea de crear tal Instituto, cuya falta determina cierta deficiencia en los métodos docentes de nuestra Universidad, al margen hasta hoy de las ventajas que es capaz de aportar el cine para la enseñanza y la investigación. Si bien algunas Facultades disponen de material cinematográfico y otras, como la de Arquitectura, hacen gestiones para adquirirlo, es evidente que una centralización del mecanismo de adquisiciones y utilización de films, o por lo menos una coordinación de los esfuerzos tendientes a esos fines, hará más económico y práctico el sistema y permitirá una más amplia utilización del material.

"2.º — Que no encuentro nada objetable en el articulado del proyecto. Ha sido previsto lo fundamental para la marcha del Instituto.

"3.º — Que podría incorporarse un apartado en el Art. 1.º estableciendo el intercambio de films con instituciones nacionales o extranjeras, y el arriendo de material, cuando fuera necesario.

"4.º — Que sugiero al señor Rector la conveniencia de concentrar en el Instituto las filmotecas existentes en las Facultades y los films que éstas adquieran en el futuro, a fin de obtener todas las ventajas de la centralización y dar al organismo las mayores posibilidades de desarrollo.

"5.º — Que el Instituto podría adquirir desde el principio equipos proyectores portátiles para atender las necesidades de las Facultades con un horario amplio (y medios de locomoción eficientes) de tal modo que cualquier pedido de un organismo universitario pueda ser atendido en el término más breve posible.

En la sesión del 20 de diciembre de 1950, el Consejo Central Universitario resuelve:

1.º — Aprobar la creación de un Instituto de Cinematografía de la Universidad;

2.º — Designar al Dr. Rodolfo V. Tálice para desempeñar interinamente el cargo de Director del mismo;

3.º — El Director deberá presentar en el término de 6 meses un reglamento y un plan de trabajo para el Instituto.

El 25 de enero de 1951, fué provisto, por concurso, el cargo de secretaria del nuevo Instituto de Cinematografía de la Universidad de la República (I.C.U.R.), el cual fué adjudicado a la Srta. Sirte M. Oliver.

Desde esa fecha, el Instituto viene funcionando en su local provisorio del Instituto de Higiene, dependencia de la Facultad de Medicina, Av. A. Ricaldoni 3051.

En el corto período transcurrido desde entonces, se ha comenzado a desarrollar el programa incluído en sus Estatutos, principalmente en los siguientes puntos:

A. — Vinculación con cada una de las Facultades con el fin de lograr un apoyo técnico y financiero sin el cual el I.C.U.R. no puede llenar sus objetivos.

B. — Vinculación con todos los Institutos oficiales y privados interesados en la cinematografía educativa y cultural.

C. — Intercambios frecuentes con las Instituciones internacionales correspondientes, especialmente la A.I.C.S., a la cual ha prestado su adhesión el Gobierno uruguayo, gracias a la colaboración emanada del señor Rector de la Universidad.
D. — Próximamente se publicará el primer número del boletín trimestral del Instituto, conteniendo variedad de informaciones sobre el desarrollo de la cinematografía del país y fuera del mismo.
E. — Se está confeccionando un catálogo de todos los films de carácter universitario realizados en el país.
F. — Del mismo modo se está formando una biblioteca de consulta con bibliografía internacional.
G. — Se está organizando la filmoteca de la Universidad y tratando de aumentarla a fin de ponerla a disposición de todas las dependencias universitarias o educativas del país.

Estatuto y Reglamento General

Artículo 1.º — El I.C.U.R. tiene como finalidades: fomentar — por todos los medios posibles — el empleo, amplio, regular y adecuado del cine científico, cultural y documentario, y su producción nacional, coordinando los esfuerzos que tiendan a esos fines.

Para ello, I. C. U. R. se encargará:

a) de organizar y conservar **filmotecas** de películas positivas importadas seleccionadas y de facilitar su utilización para la **enseñanza** en las distintas Facultades, estableciendo las reglamentaciones pertinentes.
b) de integrar dichas filmotecas con el mayor número de **películas nacionales,** cuya realización tratará de facilitar y coordinar.
c) de estimular la producción de **films de investigación y de documentación científica o cultural,** dentro de la Universidad.
d) de encauzar el empleo del cine como medio de **información y divulgación científica, técnica y cultural,** dentro y fuera de la Universidad.
e) de reunir y conservar todos los **negativos o contratipos de films científicos, técnicos y culturales,** que se le confíen.
f) de obtener la documentación relativa a los mismos para organizar una **biblioteca especializada de consulta.**
g) **de coordinar con las respectivas Facultades** la utilización de los films colocados bajo su control.
h) de establecer y mantener **las vinculaciones nacionales e internacionales necesarias o útiles** para el cumplimiento de sus finalidades.
i) de organizar **cursos regulares de técnica cinematográfica** y de aplicaciones del cine del tipo universitario.
j) de organizar **festivales, reuniones, exhibiciones comentadas, concursos,** etc., en todo el país, con el fin de lograr el mayor desarrollo de la cinematografía universitaria.
k) de confeccionar los catálogos, folletos, etc., necesarios para asegurar el funcionamiento de las filmotecas que estén bajo su control o supervisión.
l) de **publicar periódicamente todas las informaciones** relativas a las actividades cinematográficas del tipo universitario.
ll) de tomar todas las **iniciativas** que contribuyan a lograr el cumplimiento de sus objetivos.
m) de promover el intercambio de films con otras instituciones nacio-

nales o extranjeras, o de arrendar films de valor didáctico, cuando fuere conveniente.

Artículo 2.° — El I.C.U.R. tiene su sede administrativa en Montevideo y funciona como una dependencia de la Rectoría de la Universidad. Las filmotecas y servicios técnicos ocuparán las dependencias universitarias que se estimen convenientes, de acuerdo con las autoridades respectivas.

Artículo 3.° — El I.C.U.R. será dirigido por un Director honorario designado por 3 años por el Consejo C. Universitario a propuesta del Rector y reelegible sin límite alguno por iguales períodos.

La Universidad asegurará los gastos de su funcionamiento.

(A continuación ofrecemos el informe producido por el señor Director del I.C.U.R., Dr. Rodolfo V. Tálice, con motivo de su concurrencia al V Congreso Internacional de Cine Científico, en el que invistiera la representación oficial de nuestro país).

Montevideo, 13 de noviembre de 1951.

Señor Ministro de Relaciones Exteriores,
Dr. Alberto Domínguez Cámpora.

A mi regreso del V Congreso Internacional de Cine Científico (La Haya, 14-23 Set./51) — adonde concurriera como delegado del Gobierno uruguayo — cúmpleme elevar al señor Ministro un informe sumario sobre su desarrollo destacando los aspectos concernientes a nuestro país durante y luego del mismo.

I. Actividades durante el Congreso.

1) Bajo los auspicios del Gobierno Holandés y de la Municipalidad de La Haya, dicho Congreso resultó una importante reunión que agrupó a 150 delegados y observadores representando a 25 países.

   El trabajo cumplido fué intenso; mañana, tarde y noche, durante 8 días. Asambleas, reuniones del Consejo, discusiones en los Comités del Film Médico, del Film de Investigación, del Técnico Industrial, del Film Educativo, proyección de 250 películas seleccionadas procedentes de todos los países del mundo; demostraciones diversas en centros cinematográficos especializados de varias ciudades de Holanda, etc.

2) El Uruguay presentó 3 películas producidas, en 1951, por el I.C.U.R. (Instituto de Cinematografía de la Universidad de la República) en el Laboratorio Fototécnico del Instituto de Higiene: "Cómo lucha el Uruguay contra la Tuberculosis", sonora en francés, blanco y negro, 16 mm. 327 mts.; "Vida de las termites del Uruguay", sonora en español, en blanco y negro, 16 mm., 200 mts.; "Tenia equinococo", muda, blanco y negro, 16 mm., 150 mts.

3) La intervención del delegado uruguayo, que concurrió a todas las sesiones, fué repetida y activa como se podrá apreciar en las actas del Congreso que próximamente serán comunicadas. Se hace notar:

a) que el Uruguay — que ya formaba parte del Consejo Ejecutivo de la A.I.C.S. — fué nuevamente designado como país miembro del mismo para el año 1951-1952 junto con Gran Bretaña, Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Polonia, Checoeslovaquia y Austria. Es pues el nuestro, el único país latino-americano allí representado.

b) que Montevideo fué designado como centro regional coordinador de la A.I.C.S. para toda la América Latina.

c) que la Asamblea general, en su última sesión resolvió aceptar en principio la sugestión de realizar el Congreso de la A.I.C.S. de 1953 en Punta del Este, en el marco del festival internacional. Una nota al respecto ha sido cursada por la Secretaría de la A.I.C.S. con sede en París, a la embajada del Uruguay en esa capital, la cual ha debido llegar a ese Ministerio informada favorablemente por el señor embajador Sáenz. Creo que el asunto merece la especial atención del señor Ministro por la trascendencia cultural que involucraría para nuestro país un acontecimiento de tal naturaleza.

II. Actividades fuera del Congreso.

A raíz del Congreso pudimos establecer nuevos y beneficiosos intercambios entre nuestra cinematografía y la de otros países.

a) Film Polski, por intermedio de la embajada uruguaya en París, en carácter de intercambio ha enviado ya a la cinemateca del I.C.U.R., 3 películas polacas tituladas:
"La voie Est-Ouest"
"Biskupin"
"Eclosion des oiseaux".

b) un film holandés sobre "Anatomie du peritoné" fué adquirido, a precio de copia, para nuestra Facultad de Medicina.

c) un film francés del famoso Dr. Comandon sobre "Embriología de los huevos de nematodos" fué adquirido para nuestra Facultad de Medicina.

d) copia de los film uruguayos "Tenia equinococo" y "Vida de las termites" fueron pedidos (adquisición) por diferentes instituciones oficiales de Francia, Holanda, Bélgica y Gran Bretaña.

e) También fueron pedidas copias de los 3 films uruguayos presentados al Congreso — en calidad de préstamo — para ser exhibidos en próximas e importantes manifestaciones en Amsterdam, Bruselas y París.

f) El 12 de octubre — en la "Maison de l'Amérique latine" de París — bajo los auspicios del señor Embajador Sáenz fué realizada una exhibición muy exitosa de 2 de aquellas películas ante numeroso público de especialistas franceses. El señor Embajador Sáenz envió informe al respecto, en oportunidad, al señor Ministro.

g) Por encargo de la Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa, una copia del film "Cómo lucha el Uruguay contra la tuberculosis", sonoro en francés, fué depositada en la Emba-

jada de nuestro país para ponerla a disposición de todos los interesados franceses.

h) Una copia del film "Vida de las termites del Uruguay" fué donada a la Cátedra de Biología de la Facultad de Ciencias de París, como un homenaje de nuestra ciencia a la francesa, y será utilizada para la enseñanza.

i) El film "Cómo lucha el Uruguay contra la tubercuolosis" fué exhibido a pedido en una de las sesiones del Primer Congreso de "Sociologie médicale", en París, el 20 de octubre.

j) El film sobre "Tenia equinococo" fué presentado en el Institut Pasteur acompañando una comunicación de la "Societé de Pathologie exotique".

k) En colaboración con el Embajador Sáenz me preocupé de facilitar en los Institutos franceses la misión de perfeccionamiento en cinematografía educativa y científica que la Facultad de Medicina confiara a nuestro competente técnico Sr. Marcos Santa-Rosa, full-time de la misma como jefe de uno de los laboratorios fotocinematográficos.

l) También fueron adquiridas para el I. C. U. R. una serie de nuevas películas científicas que podrán ser utilizadas en todo el territorio nacional sea para la enseñanza, sea para la popularización de la ciencia, procedentes del Laboratorio Cinematográfico de los Dres. Comandon y de Fonbrune en el Institut Pasteur de Garches.

El cine científico — nacido entre nosotros hace muy pocos años y luchando con dificultades de todo orden para su desarrollo — viene sin embargo situándose así en reuniones internacionales junto al de los grandes países colocados en mucho mejores condiciones para realizar producciones de primera clase.

Vale la pena destacar pues la trascendencia de tal participación del cine nacional en la difusión de la cultura autóctona más allá de fronteras, así como la consiguiente vinculación que se viene logrando en muchos países del mundo.

Vivimos en el siglo de la ciencia; en su investigación, en su enseñanza, y también en su divulgación rápida y eficiente, el cine resulta un medio primordial e indiscutible, más poderoso aún que la imprenta. El Uruguay tiene en esa vía posibilidades que estamos lejos de haber alcanzado.

Además, si compete a nuestras representaciones en el extranjero un relevante papel desde el punto de vista cultural — en su doble aspecto de llevar y traer — me parece innecesario hacer resaltar ante la clarividencia del señor Ministro la función que cabe, en tal misión, a ese poderoso instrumento que es el cine educativo, documental y científico.

Puede el señor Ministro contar en ese sentido con mi más franco apoyo y decidida colaboración, y estoy seguro de que su espíritu de comprensión e iniciativa sabrá dar cauce a estos patrióticos propósitos.

Se adjuntan documentos relativos al Congreso.

Me es grato saludar al señor Ministro con las expresiones de mi más distinguida consideración.

Dr. Rodolfo V. Tálice
Director.

EL FALLECIMIENTO DEL DR. ANTONIO CASSAMAGNAGHI (*)

(A raíz de la desaparición del Prof. Dr. Antonio Cassamagnaghi, relevante figura de los cuadros docentes de la Facultad de Veterinaria, el Decano de este Organismo, Dr. Alfonso H. Gaggero, pronunció el siguiente discurso durante el velatorio de los restos efectuado en el Salón de Sesiones del Consejo Directivo).

Señores:

La Facultad de Veterinaria que me honro en representar, tiene el honor de acoger en el seno de su claustro, desgraciadamente por última vez, al ilustre Profesor Dr. Antonio Cassamagnaghi, que acaba de ingresar a la inmortalidad al través del antiguo umbral de la muerte.

Figura familiar en nuestro ambiente, fué preciso que la muerte lo arrancara del laboratorio y de las aulas, para que sintamos en toda su dimensión, la inmensidad de la pérdida irreparable que su desaparición significa para nuestra casa de estudios.

Aún estamos todos bajo la impresión y el estupor que su rápido deceso nos produjo, pero sentimos ya, como instintivamente, que el vacío que deja al partir será difícil de llenar, tanto en afectos como en capacidades.

Personalidad de excepción, hombre de bien en el más cabal sentido del término, sus innumerables discípulos lo hemos amado y reverenciado, reconociendo en él al sabio que pese a su modestia ingénita, afloraba sin proponérselo, en sus actos y en sus lecciones, como fluye naturalmente el agua de una fuente.

Y es que del caudal enorme de sus conocimientos, atesorados en muchísimas horas de labor infatigable y tesonera, y de su mente esclarecida, fluían continuamente y en sucesión ininterrumpida, descubrimientos y lecciones que jalonaron la vida del Dr. Cassamagnaghi con otros tantos honrosos títulos a la consideración general.

Si tuviera que hacer una síntesis de las aristas más salientes de esta personalidad que acaba de desaparecer, diría que fué: de carácter austero; de clara inteligencia, de laboriosidad infatigable.

De carácter austero, siempre de una moral intachable, rara vez se permitió un descanso, y repartía su tiempo entre el estudio, la investigación y el cariño de los suyos, a los que amaba entrañablemente.

De inteligencia clara, captaba con facilidad los más arduos problemas y tenía el raro don de saber desentrañar del mundo de lo infinitamente pequeño el misterio de su acción infinitamente grande sobre la vida.

De laboriosidad infatigable, jamás sintió el cansancio, no obstante pasar todos los días larguísimas horas inclinado sobre el microscopio o los libros, en intensa búsqueda del fenómeno biológico y de su explicación, de un eterno e incurable afán de saber.

Quizá su cualidad dominante como investigador fué su voluntad tesonera que no conoció de desmayos ni de treguas.

Como casi todas las grandes personalidades le tocó también ser incomprendido y sufrir amarguras, pero su luminosa personalidad no sólo señorea en el campo de la Medicina Veterinaria nacional, sino que allende

(*) En este mismo número se publica, — a modo de homenaje póstumo al gran profesor — su último trabajo, acerca de la erradicación de la aftosa en México.

las fronteras de la patria y para gloria de la ciencia nacional, son reconocidos los méritos excelsos de sus trabajos.

Desde estudiante el Dr. Cassamagnaghi con su figura enjuta de asceta, se perfiló ya como poseedor de rara inteligencia y voluntad.

Medalla de oro al graduarse de Médico Veterinario en Montevideo en el año 1911, ya con anterioridad había merecido el honor de ser designado practicante en la entonces Escuela de Veterinaria.

Al año de egresado se le designa Profesor de Clínica y poco después Médico interno en mérito a su alta escolaridad y dedicación.

Más tarde, en 1918, dicta la cátedra de Zootecnia y la de Patología y Clínica Bovina que todavía regenteaba al fallecer.

En los años 1925 y 1926 el Estado, reconociendo en él a un estudioso de excepción, lo envía al Instituto Pasteur de París, en donde permanece agregado al laboratorio del Profesor Nicolle durante 2 años y en donde pone de relieve sus dotes y su vocación para la Bacteriología.

De regreso a nuestro país es designado Director del Instituto de Bacteriología de la Facultad de Veterinaria y catedrático de Bacteriología y Enfermedades Contagiosas.

Además prestó su colaboración con carácter transitorio en varias cátedras. Su labor docente corre entonces pareja en merecimientos con su labor de investigación, pues Cassamagnaghi fué siempre un gran Profesor.

Sus altos merecimientos lo llevaron al Decanato de la Facultad en el año 1930.

Fué miembro en varias oportunidades del Consejo Directivo e integrante de numerosas Comisiones.

Le fueron confiadas algunas misiones especiales, algunas de excepcional importancia para el país, como cuando se logró conjurar el gravísimo peligro de la peste bovina que amenazaba a la ganadería nacional por la frontera con el Brasil, o cuando se le confió el estudio en Río Grande de una epizootia de rabia en los bovinos, o cuando fué encargado por el gobierno del Paraguay para el estudio de las enfermedades del ganado, y la organización de la lucha contra ellas, etc. y siempre se desempeñó brillantemente.

Tomó parte en numerosos Congresos en los que tuvo actuación destacada y a los que presentó trabajos de extraordinaria importancia.

Paralelamente a estas intensas actividades, desarrolla una acción fecunda desde diversos cargos en la Dirección de Ganadería culminando su actuación en el cargo de Jefe de la Sección Epizootia y luego en el de Director del Laboratorio de Biología Animal "Dr. Miguel C. Rubino".

Desde muy temprano muestra su vocación por la investigación, publicando ya en 1911 su primer trabajo. Luego éstos se suceden en serie impresionante hasta culminar con su descubrimiento de la enfermedad de Bang, en el país. Después, sus trabajos acrecen en importancia revelando ya al investigador avezado, conquistando el respeto y la admiración de los estudiosos.

Alrededor de 50 trabajos científicos marginan su vida de investigador. Larga sería su enumeración y más largo aún dar idea de su importancia, tanto para la Medicina Veterinaria como para la ciencia en general.

Cassamagnaghi no es ya un Médico Veterinario distinguido, es un gran hombre de ciencia. Su muerte priva a la Facultad de un eminente investigador y profesor, a la profesión de uno de sus miembros más conspicuos, a la ciencia nacional de un gran colaborador y a la ciencia universal, especialmente en lo que se refiere a las enfermedades contagiosas del ganado, de un investigador que, día a día, enriquecía sus do-

minios. Y finalmente, señores, se pierde con Cassamagnaghi para la ganadería nacional una de sus más firmes garantías en materia de sanidad animal.

Nosotros, sus colegas y compañeros, perdemos en él al amigo, al consejero y al sabio que dió brillo singular a nuestra Casa de Estudios y a la Medicina Veterinaria en general.

Por eso, señores, al despedir sus restos mortales, hemos querido tributarle este homenaje especial que conceptuamos modesto para lo que él se merece, pero que deseamos llegue a sus deudos como ofrenda de la Facultad de Veterinaria, a quien dejó lo mejor de su vida en ella.

HOMENAJE RECORDATORIO AL PROF. DR. ALFREDO NAVARRO

(El día 15 de noviembre de 1951, se realizó en el Salón de Actos Públicos de la Facultad de Medicina una ceremonia de homenaje al extinto profesor Doctor Alfredo Navarro. En la misma hicieron uso de la palabra el Decano de la Facultad, Dr. Mario A. Cassinoni, y el Profesor Emérito Dr. Luis A. Surraco. Seguidamente se ofrece el texto de ambos discursos).

Discurso del Dr. Cassinoni

Señor Presidente de la República, Sr. Ministro de Salud Pública, Sr. Rector de la Universidad, Sr. Decano de la Facultad de Veterinaria, Sres. Profesores, Estudiantes, Señoras y Señores:

Esta ceremonia de recordación del ilustre Profesor Navarro fué iniciativa de un grupo de sus discípulos y se transformó en resolución del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina, a la que venimos a dar hoy cumplimiento.

Tiene lugar en el mismo ambiente donde hace apenas unos años, en 1944, se conmemoró su cincuentenario de cirujano, pocos meses antes de su retiro definitivo de la cátedra. En ese momento se oyeron en esta misma sala las voces de un unánime reconocimiento a sus altísimos valores científicos. Eminencias extranjeras del mundo médico contemporáneo, altas autoridades de la nación, amigos, los que habían sido sus enfermos, se unieron al coro de sus fervorosos alumnos para testimoniarle su adhesión y su afecto.

Al cumplir el triste honor de despedirlo definitivamente en nombre de esta casa, en la que había sido todo y es parte integrante de su historia y al referirnos a su obra de dirigente, afirmábamos que cuando sin la premura del tiempo —que también hoy nos limita y más estrechamente aún que entonces— podamos revisar paso a paso la actividad de Navarro como Decano, seguramente encontraremos nuevas facetas de su espíritu renovador, previsor y por momentos genial.

Cuando en 1905 la casi totalidad del alumnado se dirige al entonces Rector, el ilustre Dr. Eduardo Acevedo, solicitándole proponga su nombre para el cargo, se había superado ya la etapa preparatoria en que el Decanato debía ser necesariamente confiado a médicos extranjeros que ejercían el profesorado. Tres connacionales, Visca, Regules y Scoseria le habían precedido. Su mandato se extiende hasta 1907, renunciando a ejercer el nuevo período para el que ha sido reelecto.

De éste, su primer decanato, la Facultad le debe estas trascendentes y definitivas realizaciones:

1º — Mandato temporario de los Jefes de Clínica, permitiendo así con su renovación, la formación de los egresados, con lo que se benefició la asistencia del país y se aumentaron los cuadros de los futuros docentes.

2º — Creación de las agregaciones para impedir que los elementos jóvenes —son sus palabras— se alejen y se esterilicen.

Profetizando hechos posteriores, decía Navarro:: "la Facultad " está constituída por elementos jóvenes, lo que cierra necesaria- " mente toda esperanza a los que vienen detrás; y también esa " inmovilidad puede tener consecuencias funestas para el mismo " cuerpo de profesores actuales que no sienten detrás de sí una " generación nueva que trayendo más entusiasmo, los obligue a " un mayor esfuerzo que redundará en provecho de la enseñanza " y de la ciencia. Los profesores agregados vendrán justamente a " llenar ese vacío; permitirán a los elementos nuevos más desco- " llantes, continuar la alta cultura científica necesaria para el " país, y obligarán a los actuales profesores a desarrollar sus es- " fuerzos, estimulados por el entusiasmo de los otros.

"Además, de esos profesores agregados debe salir, por lo ge- " neral, el profesor titulado cuando el cargo quede vacante".

3º — Creación de los Institutos de Anatomía, Química y Fisiología sobre una base análoga a la del Instituto de Higiene "para llenar los " fines de la enseñanza, para crear centros científicos de donde " puedan salir trabajos originales y se formen hombres de labora- " torio sin los cuales la medicina moderna no puede llenar su " cometido", son sus exactas palabras.

4º — Transformación radical del plan de estudios que —según Navarro— sufría el vicio fundamental de una organización sistemática hecha en Europa en época en que la revolución pasteuriana no había transformado la enseñanza de la medicina para hacerla de exclusivamente técnica casi exclusivamente clínica y experimental.

5º — Reducción en forma considerable de la posibilidad de las rotaciones de los profesores, que sólo podían ser trasladados a las cátedras que tuvieran real afinidad, por los mismos fundamentos en que ha sido necesario en el momento actual suprimirlas definitivamente.

6º — Por último prestó preferente atención a los estudios de odontología que se hacían de un modo absolutamente insuficiente previendo como un futuro más o menos próximo la necesidad de que esa enseñanza comprendiera enfermedades de la encía y boca, para lo cual como etapa previa, establecía la enseñanza clínica y propiciaba la creación de cátedras de enseñanza básica.

Estas fueron las realizaciones fundamentales de su primer decanato constructivo, renovador, sin exageraciones, en muchos aspectos revolucionario.

El segundo Decanato comienza en 1927, siendo reelecto para el cargo en 1930.

De esta segunda etapa de su labor como orientador y dirigente, destaco como iniciativas fecundas las siguientes:

1º — Duración temporaria de las agregaciones, a las que deberían llegar los aspirantes previa etapa de preparación de tres años, es decir, estableciendo el germen de lo que sería más tarde, por iniciativa del Decano Prof. García Otero, el plan de la Adscripción.

2º — Nueva orientación en los estudios. Insiste en dar a los conocimien-

tos biológicos el lugar que les corresponden, reduciendo el estudio de la morfología a lo indispensable y coordinando y fusionando la enseñanza de la fisiología, la química y la física, iniciativa incorporada definitivamente por las autoridades que le sucedieron.

3º — Preocupación por el alargamiento del año lectivo y por una mejor preparación del estudiante en secundaria y preparatorios, ante cuyas autoridades hace llegar sus aspiraciones.

4º — Preocupación por la enseñanza de la Pediatría incorporando a los cursos la enseñanza del lactante en el Hospital Pedro Visca y de la Puericultura.

5º — Interés marcado para que elementos jóvenes se orientaran en el aprendizaje de la Ortopedia en el Extranjero.

6º — Proyecto limitando la edad en el ejercicio del Profesorado, principio fecundo del que las actuales autoridades han hecho bandera indeclinable.

Así resumo en forma concreta, aquello que a mi juicio constituyeron los pilares de su gestión como Decano.

Para quienes saben de medicina y de su enseñanza, esta apretada enumeración que he hecho, hace innecesario todo comentario.

Sería traducción verdadera de lo acontecido esta tarde que se dijera, que al inaugurar esta ceremonia fué él —el recordado Maestro— quien habló con sus realizaciones y las justificó en forma elocuente como no podríamos hacerlo nosotros ni con las mejores palabras.

Discurso del Dr. Surraco

Permitidme, señores, que en esta hora de grandes devociones me confiese a mí mismo, y con la conciencia del respeto a las grandes jerarquías del pensamiento, os hable desde esta tribuna del magisterio de un hombre que se agitó en la vida con los prestigios de un gran señor.

Y si es útil y bello conmemorar las vidas ejemplares en la solemnidad de los recuerdos, es más útil y bello, — para los que nos sentimos solidarios de una época histórica que labró el triunfo de una escuela — recordar los portavoces del grupo, ya truncado, de grandes conductores que en ambiente incipiente tuvieron el poder de darle nombre, grandeza y bienestar.

Y aun cuando se dice y se repite que es mejor no precipitarse en las horas de los juicios y esperar que el tiempo sedimente virtudes y disperse hojarascas que oscurecen las almas, yo, al contrario, considero que es mejor decir frente a los hechos, en el mismo escenario donde los grandes poseídos destacan sus valores, porque a través del tiempo los frívolos contrastes desconciertan, y la historia que no vivió las vidas repletas de emociones, enfría los valores y a muchos los iguala y a todos los perdona.

Yo hablo, señores, en este acto, no sé en nombre de quién; lo hago por algunos, lo hago por todos, lo hago por mí mismo en nombre de una época, la más grande y fulgurante en los anales de esta Casa con maestros faros que iluminaron el pensamiento de todas las generaciones y que fuera de fronteras, en América, y más allá de ella, forjaron el renombre que todavía se escucha y al viajero emociona.

Las Naciones, señores, necesitan sus héroes, que en este ambiente son sus grandes maestros, los únicos que dan vida y renombre a esta Casa de Estudios, fuerzas superiores que trasuntan su alma y que

al partir dejaron la obra magnífica, entre todas, de haber contribuído con su acción integral al alivio de la miseria humana.

El prestigio de las Universidades es la biografía de los grandes maestros que perfilaron su cultura, arquetipos, hombres representativos que en el concepto de Emerson **son genios de voluntad** que llevan sugestiones misteriosas, que en idealismo individual, les da la fuerza para imponer el milagro de su superioridad ante el radiante triunfo de la vida.

Y al nombrarlos se asiste emocionado al resurgimiento inmortal de sus espíritus, a la victoria de las eternas fuerzas morales de la humanidad, porque estos conductores de la vida, en la renovación de las sociedades, significan el triunfo del pensamiento y la caricia del corazón; su incontenible acción sobre el mundo y las leyes que los perpetúan y hace sobrevivir por arriba de los dictados pasionales, los muestra brillando imperturbables más allá del egoísmo y la vanidad de los hombres, en las alturas, junto a esas luces augustas que las noches muestran en la sublimidad del firmamento, a la contemplación, a la admiración, a la devoción de los pastores...

No es, por tanto, una consagración que venimos a hacer; es sólo una recordación, una iluminación del futuro con las glorias del pasado. Y por tanto permitidme que no hable de un muerto, sino de un vivo, de un hombre que dió alma a estas tribunas, que deslumbró aquí antes que nuestros sueños románticos conmovieran los murales de la casa, y que ambicionando la salud del enfermo en su integral realización, plasmó por obra de su esfuerzo juvenilmente incontenido, durante 6 décadas, las bases de este edificio, que hoy es nuestro y le honró jerárquicamente en ese otro edificio más grande, que nos reune a todos, que es la Escuela Médica Nacional.

Alfredo Navarro llegó a Montevideo a fines del siglo pasado: venía de París, había vivido y estudiado en París y, por qué no decirlo, había nacido en París, porque espiritualmente había sufrido su influjo, transfigurando su alma, hablando su lenguaje y sintiendo su emoción.

Venía de París, después de frecuentar los claustros que modelaron su espíritu en la devoción de los grandes de la época, cuyos emisarios llamados y recibidos en nuestras organizaciones con la admiración a sus majestuosas rectorías, transportaban el alma del humanismo galo de un continente al otro, abriendo mutuamente los brazos para una obra que dentro del ideal magnífico de cultura, era de unión, de fraternidad y sobre todo de humanidad.

Venía de París, de la Patria de todos, de la meca de la ciencia médica, transplantando su espíritu, su voluntad y su corazón, que hicieron en él la prueba del tiempo, acompañándolo nostálgicamente hasta el momento supremo de la vida, como el griego de la leyenda que residiendo en el extranjero vivía con el pensamiento y el dolor bajo las sombras del Partenón.

Su pasaje por los claustros rumorosos de Beaujon-La Pitié y las salas sombrías de Clamart, marcaron caracteres indelebles en su naciente personalidad; y muchos años después, yo fuí emocionado testigo en las Salas del Internato del respeto conservado al triunfador de la promoción del 94, y que solamente los que han conocido la jerarquía de la Institución, la significación de sus concursos y el nivel de sus valores, podrían apreciar.

Primer interno de la generación, laureado con la jerárquica medalla de oro junto a Marion y a Pauchet, inició esa historia; y su tesis sobre la Hidronefrosis y sus trabajos de anatomía, lo destacaron en todas las épocas y por sobre todos los autores, al recordar **el ligamento de Navarro,**

destacándose con nítidos contornos como un puente que sostiene su nombre en el territorio de la logia renal.

Trajo los títulos sonoros como quien esconde pergaminos genealógicos y en verdad que lo eran, como heráldicas de honor que ajustaban admirablemente al portador, que habiendo recibido las luces de la Escuela donde pontificaban Tillaux, Reclus, Tuffier, Brissaud, Anger, ya era al venir maestro y filósofo, que impregnado del verbo de la nueva cirugía ofrecía al entrar en acción el romántico desafío de un florete de duelo, que despertaría en el resto de su existencia aplausos generosos, admiraciones incontenidas y también rebeliones fecundas y apasionadas disidencias.

Reformador de Escuela, la cirugía fué en sus manos, acto individual magnífico, disciplinado y audaz, que se elevó sobre el medio y deslumbró, marcando rumbos de realizaciones insospechadas, **un goce del espíritu** nutrido por la ciencia y dominado por admirables disciplinas de orientación técnica, que moviéndose en los claros cuadros de líneas anatómicas bajo la jerarquía de los hechos clínicos, cumplieron leyendas de vida, realizando la maravillosa armonía, que elevaría al cirujano a la región en la que la osadía es lógica y la audacia deja de ser temeridad para imponer sus derechos.

Fué así que transformó el ambiente operatorio colocándolo bajo las rígidas disciplinas de la asepsia integral y siendo mago del bisturí corrigió lo que era, iniciando lo que debía ser, anticipándose a las técnicas que, como en el abordaje de la fosa frénica, integrarían más tarde capítulos de la ciencia universal.

Sus dedos milagrosos hicieron prodigios al entrar en el vientre, o al morder el hueso, o al desplazarse en los clivajes de la Cirugía vascular, como un embrujo ante quien las arterias se apartaban reverentes para dejarle paso; y sus manos, sembradoras de esperanzas, respondiendo a una cerebración omnipotente que permitía hacer del arte quirúrgico la conclusión de un examen clínico profundo, llevaban a la mesa la seguridad maravillosa o las grandes posibilidades del menor riesgo para repetir con Dupuytren, con legítimo orgullo y humana vanidad:

"je me suis trompé— mais je me suis trompé moins que les autres"

Reformador de Escuela, fué ante todo clínico grandioso que humanizó su arte contemplando el dolor en el instante trágico; y sintiendo e impregnándose en su ambiente como si fuera su envoltura moral, anestesió dolores y encendió esperanzas, y avivando las llamas de la vida cicatrizó las heridas.

Y así fué que supo oír, ver y hacer hablar al tejido enfermo y teniendo la mística del síntoma, con rara intuición e impecable lógica, jerarquizó los hechos, encadenó los juicios, haciendo surgir verdades que expresaba concisamente en oratoria desnuda, entusiasta, definitiva y sin réplica.

Su tribuna fué el hospital y su devoción el lecho del enfermo, donde la exploración guiada por el ojo y por la mano fué en su dominio un arte, que como clínico eminente pudo bastarle a sí mismo, y a este título, los servicios prestados a la enseñanza no serán nunca bien apreciados, lo que es de recordar en esta época donde tiende a bastardearse la clínica tradicional.

Reformador de Escuela, cultivó la oratoria docente y permitidme que afirme que en estas devociones magistrales se amparó uno de sus más grandes títulos, abriendo rumbos nuevos nunca superados en la vida de estos claustros; porque estando en su psiquismo esclarecido y en las disciplinas del pensamiento clínico, saber penetrar en el misterio, cinceló las verdades, despertando en el oyente, — subyugado, — ese goce

inefable que, según el apotegma de Boileau, produce la clara exposición; mezcla de voluptuosidad, de admiración y profunda simpatía.

Crítico agudo, analizador sereno, con saber deslumbrante y soberano sentido de la realidad, la medicina, en su espíritu, fué una ciencia dinámica, angustiosa, decisiva, a veces fulminante, por el fanatismo de la afirmación; y teniendo noble sensibilidad y humana simpatía, ejerció la más difícil de las disciplinas del maestro, que es hablar al estudiante, lo que fué el credo de su vida, infiltrándose en la mentalidad del oyente, enseñoreándose de sus facultades y resurgiendo en una segunda conciencia para subyugar auditorios de jóvenes y no jóvenes, que llegaban al templo de la clínica donde oficiaba con la autoridad de un pontífice en la más grande de las ciencias del hombre.

Reformador de Escuela, investigó, escribió, enseñando y deleitando; y en una obra de repercusión universal marcó con originalidad todos los temas, conservando el rasgo llamativo de la precisa exposición, expresión de una cerebración clarividente y extraordinaria; libros que con sus lámparas de estudio, pasaron a enriquecer los anaqueles de esta casa, que deberá mostrarlos en privilegiado sitio para que, al pasar a su lado, sintamos la emoción de quien entra a un Santuario.

Reformador de Escuela, educador y civilizador, llevó a su histórico Decanato, dentro y fuera del país, el prestigio de su eminente personalidad, sellando, como orientaciones, el fortalecer el principio de autoridad profesoral con los caracteres de una aristocracia moral, el crear la agregación como emulación al hombre joven, y mantener la devoción a la clínica del alumnado, para quien se mostró siempre paternal; e innovando con sus planes de Estudio, el primero de los cuales fué el más lógico por su docencia comprensiva, en una nueva orientación de la enseñanza y de la cultura médicas, que como expresión de su pedagogía en la Cátedra fué su credo de humanismo científico, que deberá ser evocado y revivido por encima de todas las cosas.

Reformador de Escuela, jerarquizó y sensibilizó sus actuaciones profesorales haciendo de su casa el centro de hospitalidad intelectual donde se vieron desfilar, en el transcurso de los años, las altas cumbres científicas y no científicas que cruzaron el escenario de la nación, realizando por acción espiritual de su gentil compañera, una obra de convivencia y atracción jerárquica dentro de un marco de refinada sociabilidad, realizando así el eslabón inseparable que en la vinculación de los hombres grandes, es algo así como el perfume de su superioridad cultural.

Reformador de Escuela, civilizador y constructor de vidas, colocado en la encrucijada del siglo XX revolucionó la técnica y definió la cátedra con vigores paternarles y arrestos de apostólica vehemencia, de maestro y luchador no siempre comprendido, que por la movilidad bizarra de su espíritu y un don especial de atrayente y contradictoria simpatía, catequizó, dominó, hizo prosélitos ardientes y entusiastas discípulos que lo llevaron como bandera en las redenciones de la casa, y lo amaron y le siguieron y le siguen hoy mismo y le seguirán amando al través de su silencio; y también aparecieron, como era natural, los críticos, los adversarios, y no me animaría a decir más, porque no sé si los hombres superiores pueden tener enemigos.

Hombre sabio, bueno y generoso, hijo de sí mismo, forjado en los moldes de reciedumbre personal, tuvo el rasgo fundamental de intransigencia en lo que tiene de consecuencia inalterable e inquebrantable convicción por sus ideas y lealtad por la amistad, que al través de sus años trazaron en forma perdurable e inconfundible su silueta moral, teniendo la dignidad de la afirmación y la serena integridad de la exaltación que jamás vimos doblegar.

En la cátedra, y fuera de ella, fué hombre de conducta, y en todos lados fué cumbre; y hasta en su pasaje fugitivo bajo las candilejas de la vida pública supo atraer sobre su personalidad el respeto que rodea a los hombres que sólo se agitan por el ascendiente de sus valores, por el divorcio de lo que confunde en los círculos ocultos de los oscuros intereses y que en él fué siempre nobleza, por ser expresión de convicción, de lealtad y si queréis, a veces, explosión de ingenua sinceridad.

Tenía energía de bronce, alma de apóstol y alegría de niño; y si viviendo como hombre mostró su amistad y fué feliz, podó sin embargo sus deseos superfluos para dar paso al hombre trascendente que prefirió la vida heroica entre el dolor de la miseria humana, conservando su fuerte individualidad, indivisible, **llena de bienes,** que él mismo a veces ignoraba y que hacía sin embargo que este desconocido de sí mismo, fuera el embajador permanente de nuestra Escuela médica a todas las reuniones donde no se podía pasar indiferente y se debía recibir un homenaje.

Tuvo la prestancia inseparable a un maestro de la clínica, ejerciendo el cuádruple magisterio del médico, del cirujano, del Profesor y del Hombre; en la prestancia científica: en la prestancia docente; en la prestancia humanista, en la prestancia social. Orientador y realizador de todas las disciplinas que hicieron de él la figura central de todos los escenarios donde actuara, dejando siempre la impresión emocional de que frente al magnífico maestro se estaba ante un jerarca de la sociedad.

Sí; no fué un profesor más, fué un magnífico maestro; profesores hay muchos; maestros, la excepción. Y magníficos maestros, son fenómenos que aparecen por acaso en el curso de la historia.

Nació maestro y ejerció esa superioridad mental y volitiva, que domina y atrae haciendo legiones de admiradores y discípulos; nació maestro **d'emblée,** empleando el galicismo que le era querido; de ésos que hay que saber valorar y conservar en la vida y que también es necesario saber reconocer y recordar y sublimar en la muerte; de ésos, señores, que las Instituciones que los pierden o no saben apreciarlos en medio del camino, hacen un alto a su misión; de ésos, señores, que son grandes porque después de haberse movido, como diría Nietzsche entre las monstruosas ironías de la vida se **mantienen jóvenes con la experiencia vieja;** de ésos, señores, que jerarquizan la Casa de Estudios y ennoblecen la tradición de las naciones.

Respetémoslas como sentimiento que no se apaga; recordemos que **el magnífico maestro** que fué una conciencia al servicio de la Patria, paseó el triunfo de los claustros de esta Casa dentro y fuera de la América Latina. Y sintiendo la emoción de ese pasado que viene de lejos y despierta esperanzas, ante la perennidad del placer de haber vivido las grandes claridades de un espíritu, seamos grandes y olvidándonos un momento de nosotros mismos, mantengamos vivo el recuerdo de esas tradiciones, como si fuera un tesoro, en la capilla ardiente de nuestras almas.

LAS IDEAS UNIVERSITARIAS DE EDUARDO ACEVEDO *

Se cumplen hoy cuatro años de la muerte del doctor Eduardo Acevedo y en homenaje a la memoria de ese ciudadano ejemplar, recogemos de un antiguo documento que lleva su firma, algunas de las ideas que expuso y llevó a la práctica como Rector de la Universidad.

Su rectorado abarca el período que va de 1904 a 1907 y marca una etapa de notable trascendencia en la evolución de la enseñanza superior, que experimentó el soplo vivificador de su espíritu clarividente y se conmovió bajo el impulso de la característica energía realizadora que fué signo distintivo de su personalidad.

El documento a que nos referimos se titula "La Enseñanza Universitaria en 1904"; ahí dejaba fijadas el doctor Acevedo sus ideas en materia docente. Esa memoria, que condensa las iniciativas correspondientes a un ejercicio administrativo, desborda el contenido simplemente burocrático que con frecuencia singulariza a tales exposiciones. Es más bien una profesión de fe, la síntesis de una dilatada experiencia como profesor y hombre público. Al leer esas páginas, cuya antigüedad alcanza casi al medio siglo, sorprende comprobar hasta qué punto las ideas ahí contenidas conservan aún hoy plena vigencia y actualidad.

El Rector Acevedo pasea una amplia mirada circular al través de esa universidad cuyos destinos presidía y señala con énfasis el carácter excesivamente teórico de la enseñanza y la urgente necesidad de multiplicar los ejercicios prácticos, que acercan al alumno a los medios que luego habrán de ser su ambiente natural en la vida profesional.

Una preocupación similar le embarga cuando articula su iniciativa para establecer la Facultad de Veterinaria y Agronomía, cuyo plan de estudios abarca disciplinas aplicadas directamente al examen de nuestra realidad económica, realidad que aún hoy presenta las mismas características fundamentales. Este impulso fecundo para vincular más estrechamente los estudios superiores a la realidad del país, constituye una de sus ideas dominantes. Desde la perspectiva actual, alcanzada la segunda mitad del siglo XX, se hace tarea indispensable ensayar un balance de los resultados alcanzados en este sector y establecer las causas que han gravitado para que aquella iniciativa, cuya certera inspiración no puede discutirse, no haya brindado todavía la plenitud de sus frutos.

Aludiendo a la profusión alarmante de los programas, donde naufraga el alumno en un mar de informaciones mal digeridas por lo general, levanta como divisa la vieja máxima "Poco y bien" y señala la conveniencia de penetrar en el espíritu de las ciencias, sin sacrificar el tiempo en los detalles; de acostumbrar al estudiante en el hábito de investigar y descubrir por su propia cuenta, sin imponerle interminables peroraciones, que suelen traducir, más bien que propósitos de enseñanza, meros alardes de pedantería erudita.

Estaba ya entonces larvada una tendencia perniciosa que buscaba el fraccionamiento de la Universidad. Se pretendía independizar a las Facultades una de otra, entregándoles la resolución de todos sus asuntos con prescindencia del Consejo Universitario. El Rector Acevedo condena sin medias palabras esta orientación y afirma que, "el plan de enseñanza a que deben ajustarse todas las Facultades, y muy especialmente la manera de enseñar, es algo único, algo que no debe ni puede dividirse, so pena de que resulte caótica la obra nacional de la enseñanza". Lamentablemente, pocos años después se produjo un flagrante apartamiento de

(*) Con motivo del IV aniversario del fallecimiento del doctor Eduardo Acevedo, el doctor Felipe Gil publicó este trabajo en "El Plata" de Montevideo.

estas directivas, al sancionarse la ley de 1908, que retacea importantes atribuciones del Consejo Universitario trasladándolas a los Consejos de Facultad. Fué éste un golpe severo lanzado contra la unidad de la docencia superior: un grave error, que proyecta sus efectos al través de varias décadas, haciendo de la Universidad una especie de confederación más o menos inconexa. La promulgación de la ley de 1908 determina su renuncia del Rectorado; poco después, los estudiantes ponen de manifiesto su solidaridad con el Rector renunciante, al investirlo con su representación en el Consejo Directivo de la Facultad de Derecho.

El doctor Acevedo nunca se plegó, por cierto, a esa especie de chauvinismo intelectual que se manifiesta en algunos círculos de nuestro país. Hay entre nosotros quienes creen, o a lo menos actúan como si lo creyeran, que nada tenemos que aprender de los extranjeros. Lejos de buscar la incorporación de elementos útiles emanados de otras culturas, se amontonan con frecuencia toda clase de obstáculos, especialmente legales y reglamentarios, para cerrarles el paso; es incalculable lo que esta política ha hecho perder a la ciencia y la cultura nacional en los últimos años. Reaccionando contra este criterio estrecho, Acevedo pone varias cátedras bajo la regencia de extranjeros con capacidad reconocida; es así como se incorpora a la Universidad una serie de nombres ilustres que han dejado huellas perdurables en la enseñanza nacional. "No se extrañe, dice, que con frecuencia hable de la necesidad de contratar grandes técnicos en Europa. Es la única manera de que ciertas ramas de la enseñanza progresen prontamente y que la población universitaria obtenga la preparación que requieren las tareas de la vida". Es oportuno consignar que la Constitución recientemente sancionada da un paso importante en ese sentido, al permitir que los extranjeros tengan amplio acceso a la docencia superior, incluso como catedráticos, aun cuando no sean ciudadanos legales.

También encontramos en la "Memoria" categóricos conceptos sobre autonomía docente en materia de planes de estudios, duración de la carrera, número, naturaleza y extensión de las materias, ingreso y expedición de títulos. Un proyecto de ley que mereciera ese año 1904 la aprobación del Consejo Universitario fué elevado al Poder Ejecutivo y a su vez remitido con mensaje a la Asamblea. Al mencionar esta iniciativa, se lamenta Acevedo de que no haya cristalizado en ley, por estar pendiente la aprobación de la Cámara de Representantes. Pero lo que interesa subrayar aquí es que el proyecto articulaba la autonomía docente en términos de absoluta amplitud. Cierto es que dejaba supeditadas todas las decisiones a la aprobación ulterior del Poder Ejecutivo; pero no debe olvidarse que todavía la Universidad era una dependencia del gobierno y que habrían de pasar varios años para que la Constitución de 1918 le reconociera, en su comentado artículo 100, la autonomía institucional. El proyecto de Acevedo iba tan lejos como lo permitía el sistema jurídico de la época y su inspiración fundamental era poner a la Universidad al abrigo de peligrosos avances legislativos.

"La Enseñanza Universitaria en 1904" es, como decimos, una verdadera profesión de fe en la materia y continúa revistiendo el carácter de un programa cultural aun en la actualidad. Están ahí condensadas las ideas e inquietudes de un hombre que amó mucho a su país, que se consagró por entero al bien público y cuya vida es un perdurable ejemplo de civismo.

14 de enero de 1952.

DOCTRINA

Dr. ANTONIO CASSAMAGNAGHI

LA ERRADICACION DE LA AFTOSA EN MEXICO

La reciente información difundida por la prensa sobre la reaparición de la fiebre aftosa en México, a poco de haberse dado por terminada la parte esencial del plan de lucha, o sea la vacunación de todo el ganado receptible existente dentro de la zona infectada, ha producido una injustificada decepción entre las personas vinculadas a las actividades rurales, las que han creído ver en el estallido de ese nuevo foco, la demostración del fracaso de la vacuna y, por lo tanto, de la campaña anti-aftosa que había despertado gran expectativa en los medios rurales de todo el continente americano.

El hecho de haber sido testigo de la labor cumplida en México en la preparación y aplicación de la vacuna, y el conocimiento de que ese brote epizoótico y algún otro que pudiera producirse todavía, son incidencias que fueron previstas por los directores de la campaña sanitaria y que no tienen la importancia y el significado que se les atribuye, nos decide a publicar las impresiones recogidas en una jira de estudio que, con un grupo de estudiantes de la Facultad de Veterinaria, realizamos por aquel país en plena epizootia, y en el que permanecimos por espacio de un mes recorriendo los laboratorios y demás servicios organizados para la lucha contra dicha enfermedad, la que ha sido extinguida en un magnífico esfuerzo realizado por las autoridades sanitarias mexicanas, con la valiosa colaboración del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norte América, sin que esas recidivas aisladas menoscaben en nada el éxito alcanzado.

Aún cuando el programa de nuestra jira se circunscribía a las universidades y centros culturales y de producción pecuaria de los Estados Unidos y del Canadá tuve, desde que salimos de Montevideo, el propósito de visitar México, porque suponía que la campaña anti-aftosa allí iniciada y que se sigue desarrollando, podía brindarnos muchas observaciones de interés dadas las dificultades de orden topográfico que necesariamente debían oponerse a su realización, y el encomiable empeño demostrado por los gobiernos de México y Washington por terminar de cualquier manera con la plaga; y las observaciones recogidas no hicieron más que confirmar esa suposición, ya que el plan de lucha anti-aftosa que se está cumpliendo aún en aquel país, constituye una realización sin precedente en lo que atañe a organización, al mismo tiempo que inobjetable en su aspecto técnico.

INICIACION DE LA EPIZOOTIA

Empezaremos por hacer una reseña histórica que ha de ser breve como corresponde a una epizootia de origen tan reciente, desarrollada en un país que había permanecido hasta ahora inaccesible a la infección aftósica. En efecto, fué en diciembre de 1946 que aparecieron los primeros casos en los Estados de Veracruz y Puebla, los que pudieron ser confundidos con manifestaciones de estomatitis vesicular, enfermedad a virus con la que la aftosa tiene muchos síntomas comunes, y que existe en México desde muchos años atrás; pero los técnicos nacionales la identificaron muy pronto, y dicho diagnóstico fué confirmado por profesionales y laboratorios de otros países.

Todo parece indicar que el agente infeccioso entró a México con un lote de bovinos importados que, aun cuando sanos en apariencia, habrían actuado de portadores de virus, lo que tratándose de aftosa, no constituye novedad, conocida como es la existencia de esos excretores permanentes, por tiempo indeterminado.

Es fácil comprender el desconcierto que el inesperado estallido de la epizootia debió producir entre los productores rurales y las autoridades sanitarias de aquel país, para los que no podía pasar inadvertida la gravedad del problema que se les planteaba, y que se complicaba hora por hora tanto por la rápida expansión de la enfermedad, que encontraba en una ganadería indemne el terreno más propicio que se le podía ofrecer para su difusión, como por la carencia de elementos de lucha que permitiera oponerle una barrera eficiente al contagio.

Y fué así como, desde el foco inicial, la aftosa no tardó en extenderse a los ganados de 16 Estados sobre un territorio de 569.604 kilómetros cuadrados con una población de unos 15.000.000 de cabezas entre ganado mayor y menor, y que amenazaba propagarse a las haciendas de los países vecinos, inclusive la de los Estados Unidos de Norte América, que era la que aparecía como la más expuesta, lo que influyó sin duda, para que el Gobierno de Washington se apresurara a brindar su colaboración que tuvo su principio de ejecución el 28 de Febrero de 1947, con la aprobación por las Cámaras de Diputados y Senadores de aquel país, de un proyecto de ley, por el que se autorizaba a la Secretaría de Agricultura para colaborar en la lucha contra dicha enfermedad, seguido pocos días después del otorgamiento de 9 millones de dólares para la iniciación de la campaña, en la que se invirtieron durante ese ejercicio económico, entre 50 a 60 millones más, al mismo tiempo que se organizaba la lucha, constituyéndose a ese efecto, la "Comisión México-Americana para la Erradicación de la Fiebre Aftosa" integrada por funcionarios y técnicos de ambos países, y que con amplios poderes, tiene a su cargo la erradicación de la enfermedad.

PLAN DE LUCHA

La campaña sanitaria contra la aftosa se programó en México con el firme propósito de eliminar la enfermedad dentro del más breve plazo posible, erradicándola por el sacrificio y entierro de todos los sujetos enfermos y contaminados, que fué el procedimiento que se aplicó en los Estados Unidos de Norte América para combatir con el mayor de los éxitos la última epizootia de California en 1929, sin que desde entonces se hayan vuelto a registrar nuevos brotes en aquel país, y que es igualmente el procedimiento seguido por Inglaterra cada vez que el contagio se filtra a través de sus aduanas, y que a pesar de los cuantiosos desembolsos que representan las indemnizaciones que debe cubrir el Estado, sigue siendo el más eficiente y también el más barato.

Es claro que para la adopción de este plan, era indispensable en primer término, que el campesino adquiriera el convencimiento de que no existía otra solución más conveniente para librarse de la peste, como también que se le asegurara no sólo la indemnización por los animales sacrificados, sino también que no se le perjudicaría en sus intereses por el sacrificio de animales de trabajo o lecheros, sin que le fueran reemplazados de inmediato, porque no es siempre fácil poder adquirir bueyes aradores y vacas lecheras; y en segundo lugar que las autoridades sanitarias tuvieran muy en cuenta los obstáculos de orden topográfico y el desconocimiento de la población campesina en materia de aftosa, como factores negativos para la realización de sus propósitos; y fueron precisamente esos factores los que intervinieron en México para hacer más difícil la lucha, y los que determinaron a la Comisión que dirige la campaña anti-aftosa, a cambiar el rifle por la vacuna, y a incorporar el empleo de esta última como elemento esencial de la lucha, reservando el rifle sólo para los casos de aparición de nuevos tipos de virus, como se hizo contra un brote a tipo O aparecido inusitadamente en uno de los Estados infectados; pero de cualquier manera no se puede negar que el sacrificio inicial de muchos cientos de miles de animales infectados influyó apreciablemente para abreviar los términos de la lucha.

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION Y VACUNA

La adopción de la vacuna como base del plan de erradicación, motivó la creación de este Departamento integrado por varias unidades en las que se realizan las operaciones conducentes a la obtención de dicho producto, las que vamos a describir someramente y en el orden que las visitamos.

Unidad de pruebas de vacunas de Santa Ana

Constituyendo el epitelio lingual de los bovinos el medio más adecuado para el cultivo del virus de la fiebre aftosa a los fines de la preparación de la vacuna, resultaba indispensable disponer de gran cantidad de animales libres de toda contaminación, los que son adquiridos por millares en las zonas limpias del norte y transportados hasta esta Unidad que, aun cuando se encuentra dentro de la zona infectada, se la considera libre de la infección y se la mantiene cerrada por una doble cerca permitiéndose la entrada sólo de animales y forrajes de la zona limpia, transportados en carros especiales exigiéndose para los demás vehículos y objetos una rigurosa desinfección con soda cáustica; y las personas sólo tienen acceso a ella después de un baño y del cambio total de la ropa de calle por las ropas reglamentarias de la Unidad.

Para la elección de su ubicación se tuvo en cuenta no solamente el hecho de que Santa Ana es zona poco ganadera, sino también su aislamiento natural, ya que se encuentra en terrenos de uno de los lagos hoy desecado del Valle de México, y también la reacción fuertemente alcalina de su suelo, todo lo que facilita el control sanitario.

Las funciones de esta Unidad son las siguientes:

1) *Depósito de ganado.* Se reciben en esta Unidad muchos miles de novillos libres no solamente de aftosa, sino también de cualquier otra enfermedad que pueda falsear el resultado de las pruebas a que se les destina. Entre estos animales se encuentran novillos Hereford de 18 a 24 meses para las pruebas de titulación del virus y de inocuidad y potencia de vacuna, y otros de mayor edad y de raza criolla y cruzas para la producción del virus. Y desde aquí son distribuídos a las demás unidades a medida que se les necesita.

2) *Estudio de Vacunación.* Este estudio no es otra cosa que la primera parte de la prueba de potencia que se practica en la Unidad de Tacuba y que consiste en inmunizar un lote de animales por medio de la vacunación, con los correspondientes testigos.

3) *Pruebas de duración de inmunidad y estudio de revacunación.* Pruebas éstas que aun cuando no figuran en el programa de la Unidad, no dejan de revestir gran interés a los efectos del valor de la vacuna, y que se cumplen en ella.

Unidad de Producción de Virus de San Angel

En esta Unidad como el título lo indica, es donde se obtienen los epitelios para la elaboración de la vacuna, Unidad que habiendo iniciado sus actividades inoculando 50 animales por día, había llevado ese número en el momento de nuestra visita a 200, lo que demuestra el espíritu de superación con que se ha encarado en todos los sectores, el problema de la erradicación de la aftosa en México.

El ganado llega a la Unidad de San Angel en grandes camiones semi-remolques, y después de un descanso de 24 horas en corrales limpios y bien desinfectados es reseñado y aretado para su identificación posterior, eliminándose el que presenta cualquier alteración de la salud, y luego se procede a la inoculación individual intradérmica de 15 a 30 cc. de suspensión de virus en 50 o más puntos diferentes de la lengua, con el fin de obtener la mayor cantidad de material, inoculándose unos 20 animales por hora y por cepo. Si la inoculación no es intradérmica, el resultado es deficiente o nulo.

Estos animales son después alojados en boxes adecuados en los que sin agua ni alimentos, permanecen alrededor de 24 horas que es el tiempo necesario para que la reacción llegue a su máximo, y pueda obtenerse una buena cosecha de epitelio con abundante cantidad de contenido seroso.

Finalizado el período de incubación los animales pasan a la sala de matanza, donde son sacrificados con la mayor rapidez, y se procede a la extracción de la lengua a través de la mandíbula inferior para no romper las vesículas.

Las lenguas así obtenidas una vez lavadas, se raspan con un cuchillo para desprender el epitelio y escurrir la serocidad de las vesículas, recibiéndose esos productos en recipientes adecuados para conservarlos a temperatura de congelación. Y en cuanto a la carne, una vez quitados los huesos y después de 20 horas de oreo para que el virus sea destruído por el ácido sarcoláctico, es destinada al consumo público. Los cueros son desinfectados durante 24 horas en una solución de fluosilicato de sodio al 7 ‰, y las vísceras toraco-abdominales son desinfectadas y enviadas a la planta beneficiadora para su incineración, y el mismo procedimiento se sigue para los huesos.

El estiércol procedente de las deyecciones de los animales, como el vaciado de sus estómagos, es cubierto por una capa de sosa y sometido a la fermentación. En cuanto a los drenajes de la Unidad, van a confluir a una caja de retención en donde son detenidas las aguas negras y practicada la desinfección con sosa cáustica al 20 % durante períodos de 3 horas.

El personal, vehículos y objetos diversos que se retiran del

local, son sometidos a una rigurosa desinfección antes de salir de la Unidad.

Debemos agregar que los animales receptibles de los alrededores son vacunados periódicamente.

Unidad de Producción de Virus de Ixtapalapa

En esta Unidad situada en la carretera México-Ixtapalapa se realizan las mismas tareas que en la anterior, inoculándose unos 360 animales diarios para lo que ha sido necesario habilitar las 24 horas del día, ya que a la realización de estos trabajos, se agregan otros complementarios.

Entre estos últimos figura el sacrificio e inspección post-mortem del ganado empleado para las pruebas de potencia y tipificación que se practican en las unidades respectivas, variando el número de estos animales entre 250 y 315.

Estas tareas se realizan los lunes de cada semana. Por insuficiencia del local el sacrificio de los animales inoculados el día anterior, se practica en cuatro lotes de 90 animales lo que obliga a iniciar la matanza a las 7.30 y terminarla a las 16.30.

Una vez sacrificados y cuereados los animales, las reses son transportadas por medio de un sistema de malacates y rieles a la sala donde van a ser desosadas, al mismo tiempo que son extraídas las lenguas y colgadas en ganchos para proceder al raspado de los epitelios y recolección de la linfa.

El deshuese de las reses se inicia a las 18 horas del mismo día y termina entre las 24 y la 1 hora del siguiente.

La carne una vez quitados los huesos, es pesada y vendida a la Comisión Proveedora de ganado que la lleva a sus carnicerías entre las 3 y 5.30 de la mañana. Los huesos son sacados para su esterilización.

Han sido las investigaciones practicadas en esta Unidad las que han permitido apreciar que la cantidad de epitelio producida, guarda relación con el sexo, talla, raza y estado de nutrición de los animales utilizados a ese fin, y también con la facilidad o dificultad de la operación. De la misma manera se demostró que esa producción estaba relacionada con el grado de humedad y temperatura de los cuartos de incubación donde se mantienen los animales inoculados, para cuya apreciación se adoptaron termohidrómetros, humedad que debe estar comprendida entre 50 y 70 %, mientras que la temperatura conviene mantenerla entre 23 y 29 grados, y que la duración de la incubación no debe ser inferior de 23 ni mayor de 26 horas para obtener una más abundante producción.

También se demostró experimentalmente en esta repartición, que la extracción de las respectivas lenguas y la cosecha del epite-

lio virulento que ha servido de medio de cultivo, deben ser realizadas rápidamente para evitar que el ácido sarcoláctico procedente del músculo lingual, obre sobre el virus, para lo cual se debe recurrir a la inmediata congelación del epitelio mediante el hielo seco que proporciona una temperatura de 32 grados centígrados bajo cero.

Esta, como casi todas las otras unidades, ha sido dividida en dos zonas, una infectada y la otra limpia con el objeto de disminuir la posibilidad de diseminación del virus, por lo que es obligatorio el baño y el cambio total de ropa a la entrada y salida de la misma, tanto para el personal técnico como para los obreros y cualquier otra persona que visite dicho servicio.

Unidad de Serología y Tipificación

La Unidad de Serología recientemente instalada en los nuevos laboratorios de Palo Alto, fué creada con el principal propósito de tipificar los virus que podían intervenir en México, y con el de efectuar el diagnóstico diferencial entre el virus de la fiebre aftosa y el de estomatitis vesicular, así como el reconocimiento de variantes por medio de la fijación del complemento y también, por la inmunidad cruzada.

La tarea de esta Unidad es continua y delicada porque no está fuera de lo posible la aparición de nuevos tipos de virus, como ya sucedió una vez con el reconocimiento de un foco tipo O, que por la rápida intervención del laboratorio se consiguió aislar y extinguir de inmediato; pero aun mismo dentro del tipo A, no se puede descartar la posibilidad de la aparición de variantes que interfieran en los resultados de la vacunación.

Y las mismas consideraciones corresponde hacer con respecto a la estomatitis vesicular, ya que ésta puede afectar naturalmente a los bovinos, presentando gran similitud desde el punto de vista clínico con la fiebre aftosa, y presentando como ésta varios tipos de virus que se comportan inmunológicamente de manera distinta. En los Estados Unidos se han identificado dos tipos: el tipo Nueva Jersey y el Indiana, aislados respectivamente en esas localidades, y en México existen los dos, lo que explica la necesidad de un rápido diagnóstico diferencial.

Sintetizando puede decirse que en esta Unidad se realizan las siguientes operaciones:

1) Diagnóstico de la fiebre aftosa.
2) Diagnóstico de la estomatitis vesicular.
3) Diagnóstico de la fiebre aftosa y estomatitis vesicular simultánea.

4) Diagnóstico de una y otra enfermedad, con virus atenuado.
5) Tipificación del virus de la fiebre aftosa cuando la variante produce mayor o menor inmunidad.

Unidad de producción de Coloide

Siendo el hidróxido de aluminio uno de los componentes esenciales de la vacuna, se explica que en todos los laboratorios especializados se dedique atención preferente a su preparación, y que en México se haya destinado a ese fin esta Unidad, en la que se ha tratado de perfeccionar la vacuna aumentando la capacidad de adsorción del hidróxido lo que se ha conseguido, ya que con el que se prepara en aquel país se ha sobrepasado en mucho su límite mínimo de adsorción, puesto que si se considera como aceptable la adsorción de 80 cc. de solución rojo congo al 0.77 por mil con 4 cc. de hidróxido al 2, 5 %, en México se está obteniendo de manera casi constante 100 % de adsorción con 2 cc. de solución de hidróxido de aluminio, y la misma cantidad de rojo congo.

Por lo demás el procedimiento de fabricación que se emplea en México es el que se sigue en los demás laboratorios y se realiza en las siguientes etapas:

1) *Precipitación;* que se obtiene agregando una solución de hidróxido de amonio a otra de sulfato de aluminio, con lo que se obtiene el hidróxido en forma coloidal.
2) *Lavado.*
3) *Dosificación.*
4) *Envase;* debiendo agregar que después de esterilizado, uno de los frascos del lote es devuelto al laboratorio para su control químico en materia de Ph, de sedimentación, de concentración, de adsorción y viscosidad.

Unidad de Preparación de Vacuna

No entraré en los pormenores de la preparación de la vacuna, porque ello me llevaría mucho espacio y porque tampoco correspondería a la índole de esta exposición, por lo que me limitaré solamente a una descripción de la Unidad y a mencionar las operaciones que en ella se realizan.

La Unidad de manufactura de Vacuna está situada en San Jacinto, en terreno de la Dirección General de Investigaciones Pecuarias, y ella consta de las siguientes secciones:

1) Sección de desinfección, en la que se somete a la acción de la sosa cáustica al 2 % a cuanto objeto sale de la

Unidad, y por la que las personas tienen acceso a esta última, después de pasar por un primer vestuario donde dejan toda la ropa y calzado de calle, y luego de un baño pasan a un segundo vestuario, en el que se visten con la ropa reglamentaria; y para abandonar el local deben hacer el trayecto inverso y repetir las operaciones mencionadas antes de salir de la Unidad.

2) Sección de lavado, preparación de material y esterilización.
3) Una sala incubadora que se mantiene a una temperatura de 25 a 26 grados, que es donde se lleva a cabo la maduración de la vacuna, y un cuarto refrigerador con temperatura de 4 a 7 grados donde se almacena aquélla antes de pasar a la sección envase.
4) Una sección bacteriología, donde se realiza el control de las suspensiones de virus, del hidróxido, de la mezcla hidróxido-virus y de la vacuna sin madurar y terminada.
5) La sección donde se elabora propiamente la vacuna que está equipada con un molino de carne para el molido de epitelio, un aparato "Kombinator" donde se efectúa la extración del virus, cuatro extractores tipo lavandería, seis centrífugas Sharples, una máquina agitadora, etc.

El personal de esta Unidad está representado por:

2 Jefes de Sección, Médicos Veterinarios, uno mexicano y otro americano.

2 Ayudantes de dichos Jefes, Médicos Veterinarios, uno mexicano y otro americano.

1 Técnico Bacteriólogo.
3 Técnicos sanitarios.
2 Técnicos de Laboratorio y
5 Mozos.

En esta Unidad se desarrollan las siguientes labores:

1) Elaboración de vacuna, tipo intradérmico, para aplicar a la dosis de 2 cc.
2) Preparación de las suspensiones de virus para las unidades de producción.
3) Preparación de las suspensiones de virus para su titulación cuando se va a emplear en la producción de la vacuna, y
4) Preparación de las suspensiones de virus usado en la prueba de inmunidad.

Como es esta Unidad la que lleva los "records" de los dife-

rentes pases de virus y selección de semillas, destacaré el notable aumento que se ha conseguido en las cosechas de epitelio que pasó de un promedio por animal de gr. 44,2 en Enero de 1949 a gr. 50,4 en Marzo, en lo que han influído no solamente los procedimientos de selección del virus, sino también los de los dadores.

En esta Unidad se preparan también las suspensiones de virus para la inoculación de los animales productores de epitelio aftoso que se encuentran en las Unidades de San Angel e Ixtapalapa, y se practican las operaciones de titulación de virus que entra en la elaboración de la vacuna.

Unidad de envase, distribución de vacuna y control de pureza bacteriológica. (San Jacinto)

En esta Unidad de San Jacinto se recibe la vacuna elaborada en la Unidad de preparación, y se procede a su control de pureza bacteriológica, envase y distribución.

Cada lote de vacuna consta de 400 litros que corresponden a 200.000 dosis repartidas en partes iguales en 24 frascos de 19 litros de capacidad, el que una vez llegado a esa Unidad, es sometido a las siguientes manipulaciones:

a) distribución de muestras de la vacuna.
b) primer control de pureza.
c) mezcla o transvase de la vacuna.
d) envase.
e) segundo control de pureza y
f) empaquetado y envío de vacunas.

Unidad de pruebas y de potencia en Tacuba

No creo necesario insistir sobre la importancia de las operaciones que se realizan en esta Unidad, porque ella queda de manifiesto por el solo epígrafe de la misma y, como en todas las demás reparticiones donde se maneja virus, aquí también se extreman las medidas de precaución a base de rigurosa desinfección para los vehículos y objetos, y de baños y cambios de ropa para las personas a la entrada y salida del servicio.

El local destinado a los corrales de exposición de ganado está cerrado, con claros de cristal que permiten una buena visibilidad.

Dicha repartición tiene una superficie de 1.840 metros cuadrados y está dividida en 58 corraletas de las que 55 son destinadas para alojar ganado vacunado para exposición, y las otras tres para el ganado procedente de las secciones donde se realizan las pruebas de innocuidad, y que será expuesto al virus en esta Unidad.

Junto a éste existe otro local cerrado pero con bastante visibilidad destinado a las pruebas de titulación del virus, con una superficie de 92.405 metros cuadrados y en donde existen un brete y cuatro corrales.

Anexado a éste se encuentra otro local destinado a los pequeños animales de laboratorio, dividido en seis compartimientos, y fuera de estos locales existen 29 corrales cubiertos para los animales sometidos a la prueba de duración de inmunidad, como también se dispone de otros para los animales de recuperación.

Las pruebas de eficacia de la vacuna se hacen con lotes de animales vacunados que, conjuntamente con igual número de testigos (sujetos no vacunados), proceden de la Unidad de Santa Ana.

Cada uno de estos lotes destinados a la prueba de una partida de vacuna, se subdivide en otros dos: uno para la prueba de virus por inoculación intra-dermo lingual, y el otro para la prueba de contagio por contacto.

Para la primera se disponen de 10 animales vacunados que se colocan en uno de los bretes de prueba, los que se marcan con pintura del 1 al 10 y luego cada animal recibe dos inyecciones por vía intra-dermo-lingual de 0,025 cc. de suspensión de virus al 1 % previamente titulado.

Para la prueba de contacto se dispone igualmente de 10 animales vacunados que después de marcados, se encierran en una corraleta conjuntamente con un animal susceptible, al que se inyecta por vía intra-dermo-lingual en cinco puntos con 0,25 cc. de una suspensión de virus activo al 1 %. Este donador se marca con la letra D, de acuerdo con su destino.

También se emplea otro tipo de prueba por contacto cuando se desea verificar la eficacia de varios lotes de vacuna a la vez, que es lo más frecuente. Si son tres lotes de vacuna a prueba por ejemplo, se emplea un lote de cuarenta animales de los cuales 30 son vacunados y 10 receptivos. Estos animales se distribuyen como sigue: se ponen 8 animales vacunados y 3 receptivos en 3 corraletas sucesivas y, en una cuarta, se colocan seis animales vacunados y uno receptivo. Dispuestos los animales en esa forma, y después de numerarlos y reseñarlos, se introduce un animal receptivo marcado con la letra D, o sea un dador o "Donador", al que se le ha inyectado por vía intra-dermo-lingual 0,125 cc. de suspensión de virus distribuído en cinco puntos.

Este control tiene una duración de 14 días y durante ese lapso, se procede a la revisación diaria de lenguas, bocas y miembros tanto de los vacunados como de los controles, con excepción de dos de estos últimos que se destinan a la titulación del virus empleado en la prueba.

Los animales sometidos a exposición por contacto que no hu-

bieran reaccionado, se someten a nuevas pruebas de inoculación de suspensión de virus al 1 % por vía intra-dermo-lingual, pruebas éstas que tienen una duración de 10 días.

También en esta Unidad se realizan prueban especiales de duración de inmunidad que se hacen en animales que han sido previamente vacunados con 1/4, 1/2, 1, 2, 5, y 10 cc. por vía intradérmica y por vía subcutánea.

La vacunación se hace simultáneamente variando la fecha de la inoculación del virus a los distintos lotes realizándose la primera exposición a los 14 días, la segunda a los 28 y así sucesivamente. El objeto de esta prueba es el de determinar la duración de la inmunidad, en relación con la cantidad mínima de vacuna.

El primer lote procedente de la Unidad Limpia de Santa Ana, viene formado por 240 animales, de los cuales 120 han sido vacunados por vía intradérmica en la siguiente forma:

20	a	la	dosis	de	¼	de	cc.
20	”	”	”	”	½	”	”
20	”	”	”	”	1	”	”
20	”	”	”	”	2	”	”
20	”	”	”	”	5	”	”
20	”	”	”	”	10	”	”

y los otros 120 son vacunados por la vía cutánea también en grupos de 20 y a las mismas dosis desde ¼ hasta 10 cc.

Esta prueba se hace con los correspondientes controles. Cada grupo de 20 animales vacunados es distribuído en la misma forma que se hace en la prueba de potencia de vacuna, es decir en dos lotes para efectuar las pruebas de infección por inoculación intra-dermo-lingual y por contacto.

La prueba tiene una duración de 14 días y se realiza en la misma forma que la de potencia de vacuna.

Una vez terminada la prueba se llega por un cálculo matemático a la valoración de cada uno de los lotes, basándose en la relación directa entre las lesiones existentes en los animales de cada uno de los lotes vacunados y los animales susceptibles de lote usado como control.

Las pruebas de duración de inmunidad en animales de campo, tienen como finalidad establecer el tiempo efectivo de protección de las diferentes vacunas utilizadas y se practican en la misma forma que la anterior, con la única diferencia de que se opera sobre animales que han sido vacunados en el campo en diferentes fechas.

Y para terminar con la descripción de las Unidades de los Servicios de Aftosa en México, me referiré al Instituto de Elaboración de Vacuna e Investigación de la Fiebre Aftosa, anticipando que,

como he hecho con las otras Unidades, me limitaré a dar una información muy superficial de los trabajos que allí se realizan y una descripción de conjunto del Instituto, sin entrar en detalles que, aun cuando muy interesantes ya que ellos demuestran la capacidad y escrupulosidad científica de los técnicos que allí trabajan, harían interminable esta exposición.

INSTITUTO DE ELABORACION DE VACUNA E INVESTIGACION DE FIEBRE AFTOSA

Este Instituto, cuya construcción se inició en Agosto de 1948, bajo el apremio de la epizootia que se extendía por tierra mexicana, amenazando propagarse a los países vecinos lo que había determinado la clausura de la frontera de Norte América y, por lo tanto, el cierre de dicho mercado que absorbía 500.000 novillos mexicanos por año, fué habilitado en 9 meses para su funcionamiento en Mayo de 1949 y actualmente se encuentra en plena actividad.

El Instituto ha sido levantado en un terreno de 18 hectáreas en las Lomas de Palo Alto al margen de la carretera México-Toluca, a unos 15 Kms. de la capital, sobre colinas separadas de los predios vecinos por ondonadas naturales que facilitan su aislamiento, y dividido de acuerdo con el destino de sus pabellones en dos zonas:

1) La zona infectada, comprendiendo los laboratorios de producción, unidades de virus, unidades de exposición, corrales para animales recuperados y
2) La zona limpia, en la que se encuentran las oficinas, los laboratorios generales, las residencias para los investigadores y para los trabajadores, granjas y corrales para animales limpios, almacenes, etc.

El detalle de cada zona es el siguiente:

A) *Unidad de exposición.* Consta esta Unidad de 4 edificios: uno destinado a depósito, vestuarios y baños, y tres grandes establos separados entre sí y divididos en corraletas. Cuenta también cada uno de estos establos con locales para oficinas, vestuarios y pequeños laboratorios.

B) *Laboratorio de producción.* Con dos plantas. La planta alta está dividida en dos sectores, uno limpio y otro infectado. El sector limpio se destina a la elaboración de coloide, producto éste que una vez terminado, pasa a través de tubos de aluminio a la repartición donde se prepara la vacuna (lugar infectado). El sector infectado dispone de cámaras de refrigeración e incubación que se utilizan en los distintos procesos de elaboración y conservación de vacuna. Esta,

una vez preparada, se envía al piso bajo para su embotellamiento, etiquetado y despacho.

El piso bajo consta de locales ocupados por el almacén de vacuna y el laboratorio de control bacteriológico de la misma. Las tres partes de este laboratorio están provistas de equipos y maquinaria modernos.

C) *Unidades de virus.* En número de cuatro estas Unidades se encuentran en edificios aislados que comprenden: Una sala oficina para el Jefe de la Unidad; una pequeña biblioteca, un vestuario para hombres y otro para señoras; un baño para hombres y otro para señoras, cuatro salas para laboratorios y una sala de desinfección.

D) *Vivero de pequeños animales.* Este vivero ocupa dos pisos. El primero dispone de un gran salón para cobayos y salas accesorias para forrajes, etc... El segundo para animales enjaulados, está dividido en varios departamentos relacionados con las actividades de esta Unidad.

E) *Oficinas y laboratorios centrales.* Esta sección está instalada en un edificio de tres pisos, encontrándose el primero ocupado por las oficinas para la Dirección y empleados administrativos, por la biblioteca, una sala de conferencias, un salón para museo y tres laboratorios. El segundo piso está ocupado por el laboratorio de química, el laboratorio de control de medicamentos, el laboratorio de análisis bromatológicos, el de anatomía patológica, el de diagnóstico y producción, el de investigación y el de genética animal.

F) *Casa de máquinas.* Consta de un piso donde se encuentran la estación eléctrica, servicios de calderas, lavandería, taller mecánico y de carpintería.

G) *Almacenes.* Ocupan una planta y en ellos se encuentran todos los materiales que se usan en el Instituto.

H) *Residencias amuebladas para investigadores.* Consta cada una de dos recámaras, sala comedor, cuarto de baño, cocina y garaje.

I) *Residencias para trabajadores.* Destinadas al personal que, por la índole de sus tareas, tiene que vivir dentro del Instituto. Constan de una recámara, sala-comedor, cuarto de baño y cocina.

J) *Corrales para animales recuperados.*

K) *Corrales para animales limpios.*

L) *Sistema de desinfección para control de virus.* El sistema de fosas de desinfección que fué construído especialmente para el Instituto, comprende la desinfección por diferentes medios de los desperdicios, aguas negras y todo el material que pudiera estar contaminado por el virus. Se ha construído un sistema de control que recoge el agua de drenaje de diversos edificios, y se ha dotado de fosas especiales al laboratorio de producción, a la unidad de exposición y a las unidades de virus.

Programa de Vacunación

Una vez resuelta la vacunación como procedimiento básico de lucha, y no disponiéndose de laboratorios adecuados ni de técnicos para la preparación de esos productos, se adquirieron vacunas en varios países de Europa y Sud América para iniciar la campaña; luego se enviaron técnicos nacionales a los principales centros de producción de esos mismos países, con el cometido de que se especializaran en ese orden de actividades, y al mismo tiempo contrataban los servicios de reputados profesionales extranjeros con experiencia en la materia, a fin de iniciar de inmediato la elaboración de la vacuna.

En muy breve plazo se investigaron y tipificaron los virus de distintos focos que felizmente resultaron pertenecer todos al tipo A de Vallee: se preparó con él la vacuna; se realizaron las pruebas de eficacia y a principio de 1948 se producían ya cantidades substanciales de dicho producto, después de haber pasado con éxito todas las mencionadas pruebas de contralor, con lo que quedó demostrado que se trataba de un producto de gran valor, que proporcionaba una inmunidad sólida por un período de cuatro meses, y actualmente se ha llegado a una producción de más de 1.500.000 dosis por mes, cantidad que supera a la que se elabora en el mundo entero en ese mismo lapso.

La vacuna ha sido preparada sobre los principios básicos del método Schmid-Walmann, pero con las modificaciones conducentes a su aplicación por la vía intradérmica a la dosis de 2 cc., con un contenido de 12 centígramos de material virulento en ese volumen. Como ya habíamos manifestado se trata, pues, de una vacuna monovalente a virus A, que parece ser el único existente en aquel país, dado que la cepa O que se encontró posteriormente en un foco aislado desapareció al ser extinguido éste por sacrificio de todo el lote infectado, sin que se hubieran producido nuevos brotes de este tipo, hasta el mes de diciembre de 1950.

En posesión de una vacuna nacional de eficacia y en cantidad suficiente, se confeccionó el plan de vacunación, para lo que se empezó por dividir la zona infectada en nueve distritos y éstos en áreas de trabajo y sectores de acuerdo con extensión y población ganadera de los mismos, siendo a nuestro pasaje por México el área total del territorio infectado de 384.400 kilómetros cuadrados, y sumando el ganado allí existente 6.031.208 vacunos y 8.751.324 ovinos, suinos y caprinos.

Al frente de cada distrito se encuentra un jefe mexicano y otro norteamericano, y esa coparticipación en la jefatura de los distritos se reproduce en la de todos los servicios de importancia.

El personal de cada distrito está constituído a más de los dos jefes referenciados:

a) Por los supervisores de distrito, que deben hacer el recuento de los animales que existen en condiciones de ser vacunados en sus respectivas zonas.
b) Por los informadores que precederán a las brigadas en el recorrido del sector en que se va a practicar la vacunación, con el fin de informar a los pobladores sobre el programa de esta última, y de ilustrarlos y convencerlos de los beneficios que ella reporta, solicitando su colaboración. Al mismo tiempo entra en su cometido, el completar la información proporcionada a los Jefes por los supervisores de distrito sobre el número de animales que existe en cada sector.
c) Por los organizadores o aliniadores que visitan la misma zona después de los informadores, cuya misión es hacer reunir los animales para la vacunación y proceder a su inspección posterior.
d) Por los Inspectores técnicos con el cometido de inspeccionar los ganados concentrados, desde el punto de vista de su estado sanitario, para eliminar los animales enfermos.
e) Por los vacunadores y ayudantes que no solamente vacunan a los animales, sino que también proceden a su marcación por medio de aretes y marcas de pintura.
f) Por los Inspectores de primera inspección post-vacunación que recorren la zona después de los 10 días, para vacunar a los animales que hubieran podido escapar a la primera operación, y por los inspectores de cuatro brigadas más que realizan las mismas tareas a los 30, 60, 105, y 150 días de la primera.

La Comisión que dirige la campaña anti-aftosa, dió por terminada su tarea en lo que respecta a inmunización, con la cuarta vacunación practicada en los últimos meses del año 1950.

Terminado nuestro cometido en las unidades y laboratorios de la capital en los que se nos proporcionaron todas las informaciones que solicitamos sin reservas de ninguna clase, fuimos invitados por el Director Dto. Flores para recorrer la zona infectada, lo que aceptamos complacidos, y en varios autos oficiales y acompañados por el Jefe de Sección Dr. Francisco Rubio Lozano, hicimos una gira de 3.000 kilómetros por varios de los Estados invadidos por la aftosa, llegando hasta la línea divisoria que separa la zona limpia de la infectada, representada por una carretera de muchos cientos de kilómetros abierta en plena selva por la Comisión que

dirige la profilaxis de dicha enfermedad, y a lo largo de la cual montan guardia los regimientos que controlan el aislamiento de la zona sucia.

Durante ese recorrido visitamos varias jefaturas de distritos, así como la sede de muchos subdistritos, recogiendo en todos ellos, la misma impresión de gran actividad, de orden y perfecta organización que recibimos en nuestras visitas diarias a los laboratorios y oficinas instaladas en la ciudad de México de las que en ese sentido, los distritos y subdistritos son una fiel imagen.

Se nos suministró en cada uno de ellos una información detallada y gráfica a la vez, de la extensión y límites de la zona controlada, del número de animales existentes en cada distrito clasificados por especies, de la cantidad de animales vacunados y por vacunar y de la forma como realizan el control. Encontramos en todos esos distritos grandes reservas de vacunas mantenidas en cámaras frías o grandes heladeras, como igualmente, almacenes bien provistos de toda clase de materiales y útiles relacionados con la vacunación, con el transporte del personal y con los equipos de trabajo, y todos disponen de talleres mecánicos donde los vehículos del servicio que suman millares, pueden ser reparados por simples cambios inmediatos de piezas, sin interrumpir sus servicios.

Debemos agregar que tanto los distritos como los subdistritos están en comunicación por radio con la Comisión que dirige la campaña sanitaria, para lo que se dispone de una central en México, y estaciones en todos los distritos y que hasta los mismos Jeeps llevan trasmisores y receptores, de manera que la Comisión sigue hora por hora desde la capital, todas las alternativas e incidencias de la lucha, y recibe diariamente una información completa de la labor cumplida en las últimas 24 horas.

En el curso de nuestra jira tuvimos oportunidad de apreciar varias vacunaciones a campo, en corral y en brete, lo que nos interesaba ver porque no estábamos convencidos de que por la vía intradérmica y a la dosis de c c., pudiera vacunar en los breves plazos que se anunciaba, la cantidad fabulosa de animales que se declaraba; pero después de haber presenciado esas operaciones, y teniendo presente el número de brigadas de vacunadores y ayudantes que actúan en México, no nos queda ninguna duda de su realidad.

Una de las varias vacunaciones a que asistimos se realizó a campo en un claro de la selva, hasta donde fué llevado el ganado por sus propietarios, y en el que se habían dispuesto varios troncos de árboles como postes para la fijación de los animales.

Una vez que llegó la brigada, se inició el trabajo en el que cooperaron los propietarios enlazando y fijando los animales a los postes, después de lo cual un ayudante procedía al afeite del sitio de aplicación de la vacuna en la parte supero-lateral del pescuezo

y a su desinfección con alcohol, a lo que seguía la inyección de la vacuna que se hace en cuestión de segundos tal es la práctica adquirida por los vacunadores y sus ayudantes. Después se aplica un repelente para las moscas en el punto de inoculación. El nódulo que se forma en ese punto perdura por mucho tiempo y sirve para identificar a los vacunados.

Es lógico que la operación realizada en corral o mejor aún en brete, simplifica el trabajo y permite efectuarlo más rápidamente.

En síntesis, la vacunación por vía intradérmica a la dosis de 2 cc., se hace en México con la misma facilidad y más o menos en el mismo tiempo que aquí se practica la vacunación anticarbunclosa por vía subcutánea.

Con la misma expiración del año 1950, se dió término al plan de inmunización anti-aftosa de todo el ganado de la zona infectada después de haber realizado más de sesenta millones de vacunaciones en cuatro etapas, a cuatro meses de intervalo, habiéndose vacuen la 1a., 13.529·274, en la 2a., 14.442.203, en la 3a., 17.074.185 y en la 4a., 17.074.185.

Estas vacunaciones se realizaron a razón de 500.000 a 1.000.000 por semana y obtenido el promedio de 12 semanas tomadas al azar de distintos meses, resultó ser de 820.252, o sea de 136.709 por día.

Si en nuestro país se organizara la lucha anti-aftosa en la forma que lo ha hecho el gobierno de México, los hacendados del Uruguay podrían encarar con tranquilidad el problema que representa dicha plaga, en la seguridad de que dispondrían de la vacuna necesaria para vacunar en pocos meses, si así lo desearan, los 8 millones de bovinos que constituyen nuestro stock de ganado mayor, y dejaría de ser una quimera la total erradicación de la aftosa, en un plazo más breve y a un costo muy por debajo de los 2 millones de dólares mensuales que cuesta la lucha en México.

Como podrá apreciarse por lo dicho, el plan de la erradicación de la fiebre aftosa adoptado en el referido país, tiene por base la producción en el ganado de la zona infectada, de un estado de sólida inmunidad, y la conservación de la misma por revacunaciones sucesivas durante el tiempo que los portadores de virus o cualquier otra fuente de infección pudieran mantener su acción contagífera.

Y a esa finalidad responde el riguroso aislamiento de la zona infectada y las 4 vacunaciones y revacunaciones ya practicadas a intervalos de 4 meses, vacunaciones que serán seguidas de un estado de alerta traducido por la observación durante 2 años de los ganados de la mencionada zona, manteniéndose a ese efecto los laboratorios montados para la preparación de vacunas, por si hubiera necesidad de sofocar cualquier brote que pudiera aparecer.

Después de lo expresado, que no es más que un pálido reflejo de la obra extraordinaria realizada por la "Comisión México Ameri-

cana para la Erradicación de la Fiebre Aftosa", se comprenderá que el nuevo brote denunciado carece de la importancia que se ha pretendido atribuirle, al presentarlo como exponente del fracaso de la campaña anti-aftosa allí cumplida.

El brote referenciado es el primero que se registra en dicho país desde diciembre de 1949, y él se produjo en los alrededores de Colmateco, Municipio de Espinal en el Estado de Veracruz, a unas 100 millas al sur de la línea cuarentenaria norte.

Según se ha informado por las autoridades competentes, fué el propietario de un hato con 56 bovinos, el que denunció la aparición de 3 animales enfermos el 27 de diciembre, a los que siguieron 34 más en los días siguientes. De esos animales se remitió material al Laboratorio para las investigaciones diagnósticas y el 31 de diciembre, es decir 4 días después, la infección había sido identificada como fiebre aftosa a tipo A, y los animales del lote eliminados. Debemos destacar que esos animales habían recibido las vacunaciones anti-aftosa en las fechas establecidas en el plan de saneamiento, habiéndose practicado la última en esa área, en abril de 1950.

Puedo asegurar porque lo he oído de labios de los miembros de la Comisión Oficial, que ellos esperaban la aparición de algunos casos aislados de aftosa después de terminada la vacunación, por la ocultación de animales que se había hecho por parte de algunos propietarios, los que de esa manera los sustraían a la vacunación y que en previsión de esos posibles brotes, fué que se dispuso la conservación de los laboratorios y demás elementos de lucha así como el contralor por 2 años más de la zona infectada.

Substanciando lo expuesto, podemos decir que el éxito de la campaña anti-aftosa en México debe atribuirse:

1.º) A la exacta comprensión por parte de los gobiernos de México y de los Estados Unidos de Norte América, de la gravedad del problema que representa dicha enfermedad.

2.º) A la constitución de una Comisión mixta méxico-americana con amplios poderes para dirigir la lucha sanitaria integrada por directores sabiamente escogidos que unen a una extraordinaria capacidad de trabajo, un admirable espíritu de organización.

3.º) A la confección de un plan de lucha inobjetable desde cualquier punto que se le considere, que es aplicado con rigurosa escrupulosidad.

4.º) Al cuerpo de técnicos que tiene a su cargo la preparación de la vacuna, entre los que se encuentran los más reputados bacteriólogos americanos y mexicanos, con amplio dominio de las finas técnicas del laboratorio.

5.º) A la abundancia del material de trabajo y de toda clase

de recursos y a su perfecta y ordenada distribución y aplicación.

6.º) A que se cuenta con una vacuna nacional de gran eficacia que ha sido estudiada minuciosamente y ensayada en todos sus aspectos y que se la conserva y aplica bajo riguroso control.

7.º) Que el resurgimiento de algunos casos de aftosa postvacunación son contingencias previstas cuando se trata de erradicar enfermedades de contagio tan sutil como el de la fiebre aftosa, que no afectan en esencia el plan de saneamiento.

Dr. CARLOS VAZ FERREIRA (*)
(1ª Conferencia).

POLITICA Y APOLITICOS

¿Se puede — esto es: ¿se debe? — ser "apolítico"? No: hay, en cuanto a esto, dos clases de hombres censurables: los apolíticos, y los que toman la política como medio material de vida.

Lo relativo a estos últimos, no ofrece ninguna complicación: todo hombre político debe arreglar su vida de tal modo que no dependa de la política: ni por el dinero ni por la vanidad. Poder desprenderse, por ejemplo, de cargos políticos, si la dignidad lo exige. Esto es muy simple.

En cambio la censura de los llamados "apolíticos" debe fundarse previas algunas reflexiones.

Voy a empezar por leer cierto apóstrofe de Alfonso Daudet contra la política:

"Oh política: yo te odio. Te odio porque eres grosera, injusta, rencorosa, vocinglera y charlatana; porque eres la enemiga del arte y del trabajo; porque sirves de marbete a todas las estupideces, a todas las ambiciones, a todas las perezas. Ciega y apasionada, tú separas unos de otros a honrados corazones hechos para estar unidos; ligas, al contrario, a seres completamente desemejantes. Eres el gran disolvente de las conciencias; acostumbras a la mentira, al subterfugio; y gracias a tí se ve a gentes honestas convertidas en amigos de los canallas, con tal que sean del mismo partido. Te odio, sobre todo, oh política, porque has llegado a matar en nuestros corazones la idea de patria; porque he visto a demócratas frotarse las manos al saber los desastres de Forbach y de Reichshoffen, y a imperialistas, después del cuatro de setiembre, no tratar de disimular su alegría a cada nueva derrota de Chauzy y de Trochu".

Me costaría citar estas palabras de quien fué hombre tan bondadoso y superior como Alfonso Daudet, si ellas mismas no insinuaran precisamente — véase la patriótica y noble indignación, por ejemplo, de las últimas frases — que el que las escribió no habrá sido tan apolítico como él mismo creía... Además, como se ve, fueron motivadas por un mal momento de la política de aquel país. Pero, de todos modos, meditemos sobre esas palabras que he creído oportuno citar.

(*) Damos cabida en esta publicación, a las disertaciones citadas por el Maestro de Conferencias en la memoria del ciclo de 1950 que figura en la página 9 de estos Anales.

En primer lugar, es indudable que, sin perjuicio de las exageraciones, algo de lo que ahí se condena *sucede*: más en unos países que en otros, más en ciertas épocas que en otras.

Sólo que, en primer lugar, el desinteresarse de la política, o el "odiarla", no es por cierto, lo más indicado para atenuar esos males...

Y, sobre todo, hay algo aún mucho más fundamental: y es que *nada de eso* (de eso que señala Daudet), *que nada de eso es inherente a la política, y, aunque en algún grado no puede ser evitado, puede serlo en un grado importante.* Repitamos: nada de eso es inherente a la política, por más que ella, sin duda, pueda, en ciertos casos, motivarlo o excitarlo. Ni es eso sólo lo que se manifiesta en la actuación y en las mismas luchas políticas, sino muy a menudo, también: actos de mutua consideración, de caballeresco reconocimiento de mérito en los adversarios, aun en países de política tan violenta como el de Daudet... y, digámoslo también, como el nuestro. (Hágase lo posible, sin embargo, porque esos homenajes no sean demasiado frecuentemente sólo póstumos...). Bien: según los países y según los momentos, la proporción de aquellos o de otros males de la política será mayor o menor; pero lo fundamental es lo que he dicho: que los males de la política no son inherentes a ella, ni inevitables, por lo menos en grado importante, y que los políticos de espíritu superior pueden combatirlos y aminorarlos, para lo cual, a ellos mismos, no les será completamente inútil la meditación de palabras como las que, a pesar de su exageración y parcial falsedad, creo que he hecho bien en citar para empezar a tratar el caso de los hombres que son denominados, y a veces se denominan a sí mismos, "apolíticos".

El apolítico es, en toda organización, democrática o no, condenable, — dando a aquel término el sentido en que debe entendérsele, esto es: el de un ciudadano que no siente, o no siente con bastante intensidad, las cuestiones políticas: las de orden general y las episódicas; o que se desinteresa de ellas.

Sentir siempre esas cuestiones; y actuar en ellas en el grado para cada uno posible, es deber moral de todo ciudadano.

Es claro que el grado y el modo son muy distintos, y, los casos, muy diferentes. En quienes ocupan puestos de gobierno, o de legislación, ha de ser actuación continua y directa; los simples ciudadanos, actuarán en su grado, sobre la base mínima del sufragio y de la emisión sincera de sus opiniones, interviniendo al menos así en las cuestiones políticas importantes, con mayor o menor influencia y eficacia según sus capacidades, pero sin desinteresarse nunca de aquéllas. (Naturalmente, exceptuamos a aquéllos que, por la índole de ciertos cargos, han de limitarse constitucionalmente al voto). Digamos, de paso, que los apolíticos pueden ser de diversos tipos: uno,

el más numeroso, lo es por falta de interés. Otro, se engendra por tendencia a la exageración de los males o a una visión deformada de ellos... (En los literatos suele darse este tipo: ya cité a uno; ahora me estoy acordando de otros: por ejemplo: del que hizo tan entretenido a un personaje de Fradique Méndez... ¿Los disculparemos...?). Pero hay más tipos: por ejemplo, el desilusionado, que cayó en ese estado porque acontecimientos, hombres o partidos no dieron todo lo que él esperaba, o porque presenció claudicaciones. Lo que le hizo sentir algo así como que todos son iguales, hombres o partidos. Y los que caen en ese pesimismo suelen ser muchas veces, por cierto, hombres de sentimientos nobles, superiores; pero el caso es que, por ese proceso, se convierten, diremos, en variedades esterilizadas del político...

Claro que, todo lo anterior, pudo simplificarse en pocas palabras, diciendo que política ha de ser tutela del interés público, y, por consiguiente, deber.

Pero no creo que sean inútiles reflexiones como las anteriores.

Ahora, se plantea aquí una cuestión muy delicada: para no ser un apolítico ¿es indispensable militar en partidos?

Eso depende de la índole de los partidos; de sus programas, cuando los tienen, y de la relación de los ideales personales con los que informan esos programas.

En primer lugar, hay países, o épocas de ciertos países, en que los partidos no tienen programas. Aunque el caso no sea muy frecuente, existe; tanto más cuanto que a veces los nombres que se dan esos partidos, aunque parezcan significar programas, no los significan en realidad.

En esas situaciones donde lleguen a darse, el deber no es complicado: es mejor actuar con independencia, por el voto, por la propaganda, apoyando, en cada momento político, al bando que presente en cada caso mejores planes o mejores hombres.

Un caso interesante es el de partidos que, conservando el mismo nombre, cambian de programas en el curso de la historia. Por ejemplo: en los Estados Unidos, los dos partidos, llamados Demócrata y Republicano — digo "llamados", porque, a atenerse a los nombres, la oposición no tendría sentido, y en aquel país todos los hombres normales son demócratas y republicanos — esos dos partidos, conservando sus nombres, han cambiado a través de la historia: al principio, uno era esclavista y el otro anti-esclavista: nos otros entonces, hubiéramos sido republicanos; desapareció aquello; corrió la historia, y hubo momentos de ella en que predominaron cuestiones económicas: por ejemplo: la del patrón de oro o el pa-

trón de plata: cada uno de nosotros hubiera estado con uno u otro partido, según sus ideas; pero después vino algo mucho más importante: temporariamente, uno de los partidos inició política agresiva, dentro de nuestro continente; y nosotros, que hubiéramos sido republicanos cuando éstos combatieron la esclavitud, hubiéramos estado contra ellos cuando fué de agresión su política... Y eso se corrigió más adelante... Y después, aquella nación, teniendo por *leader* a un representante del partido demócrata que fué uno de los más grandes hombres políticos de los tiempos modernos contribuyó a salvar el mundo. Y, hoy, es seguro, absolutamente seguro, que los dos partidos, sean cuales sean sus oposiciones de detalle, estarán bien unidos si llega a tratarse nuevamente de defender la democracia, la libertad y los derechos humanos.

Pero sólo por excepción he querido poner ese ejemplo concreto: volvamos a la cuestión tomada en general: y el caso más general es el de partidos con programas bien definidos.

Entonces, el caso es sencillo cuando un partido tiene, en su programa, un solo ideal, o un ideal principal o predominante. Agreguemos que ese ideal puede ser positivo o negativo: propugnar algo o combatir algo (por ejemplo una tiranía). Es el caso natural en que el ciudadano cuyo ideal coincide, debe alistarse en partido, y su actuación será así más útil y fecunda.

Pero hay otro caso que puede volverse más complicado: ocurre a veces cuando un partido tiene muchos ideales en su programa. Entonces, si un ciudadano tiene esos mismos ideales, o los más importantes, también ejercerá actuación más eficaz militando en el partido. Pero una situación difícil se producirá cuando, siendo importantes todos esos ideales, ocurra que un ciudadano simpatice con algunos de ellos y no con otros.

Supongamos (simplificando) que un partido tiene entre sus ideales, gobierno colegiado y super-proteccionismo ¿qué debe hacer un ciudadano que simpatice, por ejemplo, con el primero de esos ideales pero no con el segundo, o al contrario?: (puesto que no son conexos: se puede, por ejemplo, ser colegialista y no proteccionista, o vice versa).

Sin duda, mejor actuará en política un ciudadano que llegue a encontrarse en ese caso, si, sin necesidad de enrolarse, apoya con su voto y su propaganda cada uno de los ideales con que simpatiza, cada vez que uno de ellos se concrete en un proyecto o en un régimen, y combata, en idéntico caso a los otros.

Y aquí hemos llegado al punto en que hay que desvanecer una confusión posible: esos ciudadanos que, en casos justificados (hemos supuesto alguno) se ven obligados a actuar fuera de un partido, o de los que existan en su país, no deben de ningún modo ser, por eso, confundidos con los apolíticos. Su actuación política puede ser tan

fervorosa como la de los que militan en partidos constituídos. A veces más, por las ataduras y compromisos de que están libres.

Sí: en tal situación, muchos ciudadanos han podido defender con su voto o con su propaganda los ideales más altos para ellos; y han podido combatir, con la energía de los mejores, la conculcación de las libertades, los atentados políticos, las claudicaciones...

El que, más o menos excepcionalmente, algunos ciudadanos se encuentren obligados por su conciencia a no seguir en todos los casos a un partido determinado, puede resultar, ya lo hemos visto, de que los ideales programados no sean correlativos, no estén conexionados.

Pero también ocurre que, en esa situación de actuar como ciudadanos ajenos a partidos deban encontrarse algunos, en ciertas circunstancias, por otras razones igualmente respetables: por ejemplo, porque, en algún caso dado su partido exageró las exigencias disciplinarias hasta el punto de forzar demasiado algún sentimiento respetable; o simplemente porque se crea que, en alguna circunstancia, el partido mismo claudicó en alguno de sus ideales...

Hay todavía más casos: por ejemplo, el del que militó en un partido que después llegó a disolverse o a perder su capacidad electoral. Seguirá, sin perder por eso su fidelidad, interesándose por la política, y apoyando con su voto y propaganda a los partidos que, en cada caso, presenten mejores ideales o mejores hombres. Tampoco ése, naturalmente, es un apolítico.

Tales situaciones, u otras parecidas, mantienen, en cada país, un número mayor o menor de esos ciudadanos independientes o independizados (permanente u ocasionalmente), que, repitámoslo, *de ningún modo hay que confundir con los apolíticos. Esto es esencial.*

Y con razón se ha hecho notar por buenos observadores que, con su voto, y con su propaganda también, esta clase de ciudadanos, en elecciones libres, suelen actuar con influencia decisiva.

No hay por qué poner ejemplos concretos. Y concluyamos por repetir lo que sentamos al principio:

Todo hombre debe sentir la política, y actuar en ella según sus capacidades (el sufragio es el mínimo). Ningún hombre debe depender de la política en su situación material o en satisfacciones de vanidad o de mando.

Dr. CARLOS VAZ FERREIRA
(2ª Conferencia).

SOBRE ALGUNOS TEMAS SOCIALES, ARTISTICOS Y CIENTIFICOS

Y ahora habría que continuar el ejercicio espiritual de sinceridad; sólo que no lo haré sobre mi "Moral para Intelectuales" (lecciones de clase que fueron recogidas en libro), porque demasiadas cosas han cambiado desde entonces, aunque la idea era muy buena, y casi todo lo que puse en aquellas lecciones hizo bien entonces. Pero no todo: lo más criticable y falso fué, sin duda, lo relativo al patriotismo, asunto sobre el cual me dejé sugestionar por escritos que, en aquel tiempo, difundían opiniones no sólo ilusorias sino falsas. El ser humano siente como en círculos concéntricos de afectos: sentimientos de familia, sentimientos patrióticos y sentimientos generales humanitarios, todo eso con grados intermedios, sin que haya contradicción entre esos sentimientos (por ejemplo: entre los patrióticos bien sentidos y los humanitarios). Al contrario: todos esos sentimientos se compenetran, refuerzan y sostienen. Ya hice en esta Cátedra esa rectificación, que no necesito volver a fundar. Otra parte, que igualmente enmendé, fué la lista de libros para jóvenes, la cual fué, en aquel tiempo, muy útil, pero que se resentía un poco de la que era entonces tendencia nuestra a recibir cultura casi exclusivamente de un solo país. Recuerdo tantas cosas más que enmendar: por ejemplo: el no haber introducido, en el elogio de Marco Aurelio, la grave restricción relativa a las persecuciones religiosas (de cristianos) que dispuso o toleró... En otras partes, si hoy rehiciera el libro, introduciría consideraciones que serían de actualidad: por ejemplo, a propósito de los médicos; en lugar de mucho de lo que allí puse, y que la actual ciencia ha dejado muy atrasado, tal vez haría, además de las consideraciones sobre ética profesional, que allí debieron ser lo principal, y que no sé por qué omití, algunas sobre ciertos peligros de que el excesivo especialismo pudiera llegar, si se exclusivizara demasiado (estamos lejos; pero podría eso llegar) a disminuir aquella relación personal, espiritual, cariñosa, de los antiguos médicos de familia, que sabían tanto menos de lo que hoy se sabe, pero que tan bien sabían alentar y consolar, además de conocer directamente todos los antecedentes de los enfermos. Y mucho más habría que cambiar o que agregar en aquel libro; pero de todos modos, hizo bastante bien entonces; y puede seguir haciendo alguno a los jóvenes que instintivamente sean capaces de ponerlo al día...

Pero paso a tratar otro tema, de orden social:

He dicho en algunas de mis conferencias que, en el conflicto de ideas sobre materia social, hay ideas principales o dirigentes e ideas correctivas; y, como uno de los casos, presenté la idea de libre cambio como principal y la de proteccionismo como correctiva. Como ilustración de este caso especial, no bien evidente para todos, quiero recordar aquí, resumiéndolo brevísimamente, cuáles son algunos de los paralogismos que engañaron a los ultraproteccionistas, cuando la cuestión se debatía más libremente en un terreno más puramente doctrinario. No es ésta ya hoy la situación, dado que como también he tenido ocasión de decirlo, las tendencias ultraproteccionistas extremas, con las crisis de divisas y todo lo demás conexo, han tenido que fatalizarse; y, lo repito, de esas "metástasis de las guerras" aún es más difícil salir que de las guerras mismas. Pero hasta en esta situación social, que por cierto tiene bastante de inevitable, así como de regresivo, siempre puede ser útil aclarar las ideas, aunque sólo fuera para evitar las exageraciones innecesarias del mal. Y, con esa intención, empezaré por recordar algunos de los paralogismos ultraproteccionistas (conste que digo "ultra") que, en esta misma cátedra, denuncié en la época en que se formaban. (Fué una serie de conferencias de los años 1932 a 33, cuya parte pertinente voy a resumir en la forma más breve posible. Agrego que, si el punto interesara, pueden buscarse aquellas conferencias en números de la Revista Económica Sud-Americana de aquellos años, en que esa cuestión y otras conexas se tratan con la extensión necesaria, aunque naturalmente, entre las consideraciones generales aparecen algunas que fueron especiales de aquella época).

He aquí, pues, los paralogismos que, desde entonces, yo trataba de hacer ver.

Algunos de los paralogismos que llevan a exagerar el proteccionismo hasta más allá de su límite legítimo:

Antes de resumirlos, es necesario hacer notar bien que sólo se trata de las exageraciones, ya que el proteccionismo, en cierto grado y en ciertos casos, es necesario o conveniente. Por eso es, precisamente, legítimo, aunque con el carácter que le hemos asignado de idea correctiva. Decía yo entonces (después de explicar las causas, en parte regresivas, que hicieron reaccionar con exceso a la humanidad contra el principio demasiado absoluto del libre cambio): "Ni la idea de libre cambio ni la de proteccionismo pueden legítimamente sistematizarse solas: sin duda, hay que combinarlas. Pero, en esa combinación, hay una, la primera, que es idea principal, y, la otra, la segunda, idea complementaria; una, idea directriz, y, la otra, idea correctiva. Y el ideal es, así, un libre cambio general,

corregido por un proteccionismo racional, en el grado y la forma que determinen un razonamiento justo (para lo cual hay que tener en cuenta no sólo los efectos próximos sino los remotos) y una experiencia bien observada e interpretada (para lo cual hay que observar igualmente, además de los efectos próximos, los remotos). Grado justo del cual, evidentemente (son los hechos, aunque no fueran los raciocinios, los que lo evidencian) la humanidad ya se ha pasado, y amenaza pasarse más todavía".

Y se pasó (tenía que ocurrir, puesto que sobrevinieron más guerras, y más generales y terribles; y el ultraproteccionismo, con los demás fenómenos económicos conexos, es — sigo repitiéndolo — uno de los síntomas de la metástasis de las guerras; y, también, sigo repitiéndolo, es más difícil salir de eso que de las guerras mismas... Pero, aunque la metástasis se haya tenido que agravar, hay que prevenir siempre la ilusión de tomar males necesarios por bienes, y aún la de creer que sean necesarios en un grado mayor que aquél en que realmente lo son... Por lo cual recuerdo (ya he dicho que resumiendo mucho hoy y aquí) algunos de los paralogismos que llevaron a *exagerar* el proteccionismo:

— I —

El primero es un paralogismo inconsciente del proteccionista habitual. Y consiste sencillamente en esto: *ser proteccionista para el país propio y no para los otros países.*

Y, efectivamente, sería la situación ideal: que los demás países recibieran libremente los productos de un determinado país, y que éste pudiera, a voluntad, recibir o no recibir los productos de los otros, esto es: ser libre cambista o proteccionista, según conviniera en cada caso... Pero resulta que este razonamiento tan inocente, lo hacen también en los otros países... Y ocurrió que, por inocente que el paralogismo fuera, contribuyó a que sobrevinieran hechos regresivos: países de comercio cerrado; regresión a los modos de comercio más primitivos, como el cambio (directo o indirecto) de unas mercaderías por otras...

No tengo por qué repetir que es como inconsciente ese estado de espíritu de imaginarse, sin darse cuenta de ello, esa situación nacional privilegiada: quedando los otros países librecambistas, uno — naturalmente el nuestro — en situación de poder en cada caso establecer lo que le conviene: permitir, restringir, prohibir... Pero en los demás países hay superproteccionistas semejantes a éstos, que razonan del mismo modo. Y, sin necesidad de mostrar casos concretos (aun en aquella época, por ejemplo, algún país de poderosa economía que quiso aislarse, desprendiéndose del planeta como un asteroide, no dejaba de pensar que debía seguir llenando el

mundo con sus automóviles, sus radios, etc.; y los superproteccionistas de esa especie que pudieran existir en algún país de economía modesta, no dejaban tampoco de pensar que no se les debería trabar su exportación de carne, lana, cueros...); pero, repito, sin necesidad de poner ejemplos basta el raciocinio para mostrar que ese paralogismo, ya por sí solo, explicaría por qué el proteccionismo es doctrina que *tiende* a pasarse de lo justo: a salirse de su grado legítimo de idea correctiva, para tomar ilegítimamente el carácter de idea principal.

Así, pues: primer paralogismo: ser proteccionista para el propio país, pero no para los otros.

— II —

Segundo paralogismo (hago la enumeración solamente de algunos, y sin ponerlos por orden de importancia):

Confusión del punto de vista económico propiamente dicho con el punto de vista nacionalista.

Supongamos que algunos ultraproteccionistas de los exagerados y sistemáticos, hacen esta experiencia mental:

Cuando defienden ciertas medidas de protección y cierre de su país, preguntarse si serían partidarios de que, dentro del mismo país, cada departamento tomara medidas exactamente iguales con relación a los otros. El que hace esa experiencia mental siente en seguida que aquello no sería bueno...

Claro que no es lo mismo. Pero esa experiencia mental muestra que el cerramiento contiene mal en sí, y si bien el resultado absurdo de ese proteccionismo local no funda precisamente condenación de un racional proteccionismo nacional, indica el peligro de éste, en cuanto se exagere: sólo el buen nacionalismo puede dar el grado, pero no un nacionalismo exagerado; y la exageración viene del *glissement* del buen nacionalismo al mal nacionalismo: yo intenté explicar esto, pero Uds. lo entienden y lo sienten sin necesidad de explicaciones. Sólo un párrafo transcribiré (abreviando) de los de aquella explicación: "Las naciones son muy dintintamente poderosas desde este punto de vista económico. Las hay grandes y chicas. Y, sobre todo, diré, "bien surtidas" y "mal surtidas". Esto hace que unas sufran menos si les viene la idea de cerrrarse del todo. La Tierra se arregla sin comerciar con otros planetas — aunque, si fuera el caso, sería mejor —; y, dentro de la Tierra, una de esas naciones cuya gran extensión y posibilidades industriales le permiten producir mucho y variado, podría "arreglarse" sin comerciar con el resto de la tierra: podría alcanzar cierto grado de bienestar, hasta

bien apreciable, aunque nunca fuera el que le daría el comercio libre. Las pequeñas y débiles económicamente, ni siquiera eso...". Por lo cual los peligros de aquel paralogismo, que expone a las exageraciones, son, para ellas, mayores...

— III —

Este otro depende de un hecho cuya consideración es muy interesante: *el productor no lo es más que una sola vez, en tanto que es muchas veces consumidor.*

Ahora bien: naturalmente el proteccionismo favorece al productor, como tal, y lo perjudica como consumidor.

Y como no lo favorece más que una vez, y lo puede perjudicar muchas, resulta de aquí una razón más para que el proteccionismo no deba ser exagerado: una razón más para que deba tener un límite.

A cada hombre, la "protección" sólo puede hacerle bien una vez, en tanto que le hará mal tantas veces (tantas menos una) como se establezcan protecciones especiales.

La consecuencia es siempre la misma: que hay un grado, y que los casos han de ser especiales. No es cualquier industria lo que hay que proteger, ni, abstractamente, "la industria en general", sino, en su caso, algunas industrias en especial, y no, simplemente, para que sus productores ganen, sino porque *esas* industrias convendrán para mejorar la civilización de un país, para que éste no dependa de una o de muy pocas industrias; para asegurar la independencia de ese país en casos que siempre es prudente prever; pero siempre aparece la cuestión de grado: esos casos no pueden ser *demasiados*...

Recordemos pues, repitiendo, el hecho que da lugar a este habitual paralogismo: cada hombre es productor una sola vez, y es consumidor muchísimas veces; por lo cual puede ser favorecido una sola vez, y perjudicado un número de veces que no debe exagerarse...

— IV —

El cuarto paralogismo es el tan común de ver y razonar sólo a corto plazo: pensar en efectos próximos más que en los remotos. Desde el punto de vista mundial toda restricción de importación se traducirá en restricción de exportación; pero lo primero es fácil de ver, porque es próximo y directo, en tanto que lo segundo, más lejano e indirecto, es más difícil de ver o más fácil de olvidar.

Así lo evidenciaron los hechos, ya en aquella época, como lo mostré con ejemplos en las conferencias aludidas. Entonces, sólo

se trataba de discutir razones. Ahora, más cerradas muchas naciones, hay un estado de cosas de que en mucho tiempo no se podrá salir. Pero, al menos para que el mal no se exacerbe aún, creo que valdrán las palabras que transcribo a continuación, tendientes a mostrar que el proteccionismo es bueno, pero en su grado y caso: en otros términos; como idea correctiva.

Decía yo entonces (abrevio, siempre): "Que la consideración de que una industria no está protegida, o no lo está suficientemente — por verdadero que el hecho sea — no es (eso para mí solo) causa legítima para protegerla, sino que tiene que tratarse de caso excepcional. Y.. excepcional por algo importante: por ejemplo, adaptación natural a condiciones especiales de un país. O necesidad de protección temporaria para nacimiento y desarrollo de una industria en esas condiciones. O, aun si ha de ser industria más o menos forzada, entonces, por razones bien fundadas; para crear o fomentar industrias que mejoren la clase de civilización; para salir de la exclusividad o predominancia de industrias de civilización inferior; o para no depender de países de que no sea deseable depender". Son muchos, ésos y otros, los casos legítimos de protección. Pero si se sale de ellos, y, sin discernimiento, se hace de esta idea complementaria o correctiva una idea muy exclusiva, dirigente, el daño es inevitable, a plazo largo, para cada país y para el mundo.

Pero ahora viene otro paralogismo; y ¡qué importante! De éste no hablé en las conferencias a que me estoy refiriendo: lo introduzco ahora en lo relativo a esta cuestión, y es uno que, en el año anterior, tuve ocasión de analizar un poco, y que es, repito, muy importante, aunque sea difícil hallarle un nombre adecuado: a falta de otro mejor vamos a darle éste: "Paralogismo de la consideración separada".

— V —

PARALOGISMO DE LA CONSIDERACION SEPARADA

Su explicación, y su aplicación a este problema, y a otros.

Para explicarme mejor, yo me servía de un ejemplo previo, material y nada verosímil, pero que sirve para entender mejor.

Supongamos que se trata de colocar muebles en una habitación. Yo me pregunto si cabe en ella un escritorio, y me responderé que, evidentemente, cabe. Si caben en ella seis sillas; y me responderé que caben. Si cabe un piano; y, pensando separadamente (todo el paralogismo va a salir de aquí) pensaré que cabe muy bien. ¿Cabe una biblioteca? Pensando separadamente, me digo que cabe. ¿Ca-

be un diván? ¿Cabe un receptor de radio? ¿Cabe una mesa? ¿Cabe una mecedora? ¿Cabe una cama? Etc., etc., Sí: cada uno de esos muebles, cabe; y cabe cada uno de otros que se seguirían nombrando: lo que no cabe son todos juntos.

Bien: ese paralogismo es muy común en cuestiones que no tienen, como la del ejemplo, nada de imaginario. Por ejemplo, en enseñanza. ¿Se puede enseñar Aritmética en tal año de la enseñanza secundaria? Indudablemente se puede. ¿Se puede enseñar Historia en ese año? Se puede. ¿Se puede enseñar Idioma Francés? ¿Idioma Inglés? ¿Gramática? ¿Física? ¿Botánica? ¿Cosmografía? ¿Zoología? etc., etc. Considerando separadamente cada una de esas asignaturas, se puede. Todas juntas, no. Y ¡cuántos programas, en los distintos grados de la enseñanza, desde la primaria hasta la superior, llegaron a estar recargados, por causa, en parte, de ese paralogismo!

De paso: en cierto país suele suceder que, a algunos hombres que trabajan lo que pueden, se les va a pedir continuamente que hagan algo más. Y cada uno de los que piden trata de mostrar que, *eso,* lo podría hacer el solicitado. Y así sería; pero hay muchos otros solicitantes que van con otros pedidos, y hacen el mismo razonamiento; y no entienden que todo no se puede, y que son hasta crueles...

Pero, volviendo:

En cuestiones sociales, el paralogismo produce efectos, también, por ejemplo, en lo relativo a Estadismo (diré así porque no sé cómo decir: "Etatismo" no es castizo (galicismo). "Estatismo" tiene otro significado: lo contrario de dinámico; lo inmóvil). Bien: en cuanto a socialización de industrias por el estado, nuestro paralogismo lleva fácilmente a las exageraciones. ¿Puede el estado socializar ciertos artículos de primera necesidad: el pan, la leche? Puede. ¿Puede comercializar el trigo, el lino, el maíz, etc.?: en cada caso, puede. ¿Puede el acero? ¿El hierro? ¿El petróleo?... ¿Puede administrar los ferrocarriles, los ómnibus, los tranvías? Considerando cada caso por separado, sin duda, puede. ¿Puede fabricar portland, alcohol? Si se considera el caso en sí, puede. ¿Puede administrar los teléfonos? no hay duda, si se considera el caso por separado. ¿Puede monopolizar los seguros? ¿La pesca? Y así indefinidamente: en cada caso, puede. Pero ¿puede hacer bien *todo* eso? Llega un grado en que no. Y, además, llega también un grado en que se abate la iniciativa individual.

Bien: en cuanto a la protección de industrias, ese paralogismo es, también, uno de los que pueden llevar al error o a la exageración; y no vale la pena imaginar ejemplos, ni tomarlos reales de los países en que el sistema ha sido exagerado.

Pero resulta que hay, todavía, otros paralogismos...

— VI —

Estos son especiales de la Economía Política; p. ej.: los que tienen que ver con la "balanza de comercio".

Alguna vez aludí irónicamente a cierta manera no razonable de considerarla: "Privarse de cosas necesarias, útiles o gratas para tener más dinero, en los hombres se llama avaricia; en las naciones, se llama "balanza favorable".

Pero, en serio: de los paralogismos que tienen que ver con la balanza, el más común es el de considerarla de país a país, en lugar de considerarla desde el punto de vista de todos los países; desde el punto de vista del comercio mundial, punto de vista que, al compensar en mayor o menor grado, impide las restricciones inmotivadas. Y los estrechamientos en las relaciones de los países. Esto no necesita explicaciones.

— VII —

Ahora, habría todavía otro: el que resulta de exagerar hasta el absurdo la idea, en sí legítima, de "bastarse a sí mismo".

Si se tratara de personas, sólo alguna que se propusiera ir a vivir a una isla desierta podría llevar esa idea hasta el extremo de creerse obligada a confeccionarse la ropa, el calzado, los sombreros, a preparar personalmente sus alimentos, los medicamentos, etc. Es un ejemplo absurdo. Pero estos ejemplos demasiado absurdos sirven para entender mejor por qué otras exageraciones que lo sean en menor grado deben tener un límite. En el caso de los países, ese límite resulta en muchos casos, de la imposibilidad; y en todos del mal de suprimir la solidaridad, la colaboración, y los vínculos morales conexos, que, en lo internacional, constituyen bien inestimable.

. . . .

Ahora ¿por qué he creído deber decir todo esto?

No, sin duda, porque crea próxima la posibilidad de remediar totalmente ciertos males. Pero sí para evitar que éstos sean todavía, por ideas equivocadas o forzadas, artificial e innecesariamente exagerados.

Dr. CARLOS VAZ FERREIRA
(3ª Conferencia).

RECUERDOS DE UNA CLASE DE FILOSOFIA DEL DERECHO

Primera conferencia sobre este tema

Se me ha pedido que lo trate. Deferiré a ese pedido, porque algunas de las lecciones de aquella Cátedra no han sido impresas (lo fueron, p. ej., las relativas al feminismo y a los problemas sociales, pero no otras que sigo creyendo verdaderas). Y, además, porque cuando me tocó hacerme cargo de ella, existía una situación especial de la cual creo posible sacar todavía alguna enseñanza útil, para los jóvenes de ahora.

He aquí, ante todo, en qué consistía aquella situación especial.

Por una parte, se habían introducido en la enseñanza, y dominaban en ella, ciertos libros muy abstractos, llenos de definiciones formulistas — algo así como una especie de escolástica extravasada de siglo — en los cuales, de hecho, y fuera ello o no intencionado, se omitía, se escamoteaba lo que era esencialísimo hacer sentir a la juventud: las libertades y los derechos individuales. Yo tuve la senstción, como la intuición, de que aquello debía ser previo a algo muy grave que amenazaba. Y, efectivamente, vino eso gravísimo, y fué el totalitarismo, precisamente en los países de que los libros en cuestión procedían.

Entre tanto, para oponer a aquella tendencia, lo que teníamos, como libros escritos, eran algunos muy antiguos, generosos a veces, pero metafísicamente abstractos, o, si no, los de Spencer, que insistía sobre las libertades y derechos individuales y los basaba en fundamentos no místicos. Pero ¡cuánto había que corregir en aquel pensador, cuyo temperamento absoluto le hizo mezclar tantas ideas equivocadas con las verdaderas y fecundas que hay que agradecerle!

Al referirme a sus ideas falsas o exageradas, sólo recordaré las que se relacionaban con nuestra materia de enseñanza. Sobre otros temas emitió muchas de esa clase: por ejemplo, en Pedagogía, al tomar las disciplinas de las consecuencias, no como una idea a tener en cuenta ¡y con qué precauciones! sino, sistemáticamente, como idea directriz, única... Al establecer una comparación inconducente entre los conocimientos científicos y los artísticos, en la cual éstos resultaban subestimados y despreciados. Al fundar, p. cj., sobre dietética, una teoría inverosímil según la cual los seres animados necesitaban, para su vigor y superioridad, alimento animal, sin que su espíritu de sistema le permitiera recordar (prescindo de lo que

habría que decir en cuanto a los seres humanos) que, entre los animales totalmente vegetarianos existen algunos de los más vigorosos y de los más veloces... Hubo mucho más; pero no sería pertinente. En cambio lo sería el recuerdo de algunos errores relacionados directamente con la ciencia social: por ejemplo, aquella oposición demasiado absoluta entre el individuo y el estado, sin conciliación; el hecho de haber escrito una extensísima Sociología en que apura hasta el extremo detalle el concepto organicista, esto es: la comparación de la sociedad con los organismos, sin pensar que, en los organismos animales, el progreso consiste en el aumento del dominio del gobierno (el cerebro) a expensas de los individuos (células), en tanto que, para un "individualista" ¡y él lo era más que nadie! el progreso debía consistir precisamente en lo contrario: en el crecimiento de la libertad de los individuos y en la reducción del poder del Estado (es, tal vez, el caso más impresionante de contradicción que se haya presentado en la historia del pensamiento (me refiero al no dogmático)... Sus errores sobre la propiedad de la tierra, etc.

Pero, en cambio, a aquel pensador debemos mucho agradecimiento por algunas verdades o posiciones muy importantes. Algunas, ajenas a la materia de que trato, y de las cuales no hablaré. Pero, en lo moral y social, especialísimamente dos:

Una, haber sacado el hedonismo de su estado empírico.

Y, otra, el tan loable esfuerzo por fundar la libertad y los derechos individuales en fundamentos no puramente metafísicos, verbales o ilusorios, sino más positivos.

Y repito que, por lo uno y por lo otro, le debemos mucho agradecimiento.

En los dos casos, ciertamente, hay algo que corregir o que ampliar.

Por ejemplo, en cuanto al primero: valió mucho lo que estableció, pero faltó algo.

Valió mucho lo que estableció. El hedonismo había sido empírico, y en dos sentidos: primero, porque al calcular sobre el placer (y aunque se tratara no sólo de placer individual sino del más general, humano) calculaba para cada caso; y, segundo, porque calculaba a corto plazo. Spencer estableció, y fué conquista importantísima, que existían actos — es decir: clases de actos — que contribuían por naturaleza y en general a la felicidad, al mejoramiento y al progreso humanos, de manera que esos actos eran buenos en sí — esto es: "había un bien" — y había que confiar en esa demostración sin calcular en cada caso. Lo que omitió, al concretarse al placer, aún en esa forma tan amplia, fué la inclusión de ideales dolorosos, que estimulan la especie, y que contribuyen a su progreso y mejoramiento. Las religiones, aunque con otros fundamentos o esperanzas, habían incluído esa clase de ideales.

Y, en cuanto a la fundamentación positiva de las libertades y derechos individuales, también había correcciones importantes que introducir. Un solo caso: derivaba el derecho de propiedad en general, o en especial el de propiedad intelectual, del de propiedad de la tierra, cuando precisamente el derecho de propiedad intelectual es el derecho más puro (pues a nadie priva de nada), mientras el más impuro es el de propiedad de la tierra, pues se aplica a un agente limitado, insuficiente para todos los hombres, modificado por generaciones anteriores, repartido por una herencia generalmente no fundada en trabajo propio, etc...

Pero, lo repito, le debemos mucho agradecimiento. Sólo se imponía un trabajo de corrección o ampliación.

Tal era, pues, la situación en aquel momento. Pero había algo más bien grave: otra amenaza, a más largo plazo.

Y era lo que podría salir de las teorías económicas de Marx y Engels: socialización del trabajo y del comercio.

Esas teorías, contenidas, "frenadas", daban el socialismo, sobre el cual (es decir, sobre los límites entre los cuales oscila el grado en que puede ser legítimo y bueno) opiné en mis conferencias (publicadas) "Sobre los Problemas Sociales", cuyas razones y fundamentos sigo creyendo justos. Pero aquellas mismas teorías, llevadas a sus consecuencias finales, creaban las más terribles amenazas. Desde luego, la anulación del individuo y de sus derechos; y, después, la fatalidad de las dictaduras, por un proceso que fué anticipado en aquella cátedra, ya que la "dictadura del proletariado", expresión abstracta, no podía traducirse concretamente y de hecho sino en dictaduras personales.

Estos recuerdos, y otras consideraciones relacionadas, que no tengo por qué extender más, han sido traídas aquí sólo para mostrar cuál era entonces la situación, y de qué elementos, unos peligrosos, otros insuficientes, se disponía. Veamos, pues, algo de lo que tenía que hacer un profesor sobre el cual pesaba la enorme responsabilidad de dirigirse a jóvenes en momentos como aquéllos.

Ante todo — y después de explicar la naturaleza de la materia y el alcance de la palabra "filosofía" —, había que establecer los fundamentos de la moral y del derecho, así como explicar en qué consiste la diferencia entre estas dos nociones.

Como fundamentos de la moral, la filosofía había propuesto todos estos:

La utilidad (individual o general).

El placer (considerado sólo en cantidad, o también en calidad; en cada caso particular o generalizado).

El progreso (como necesario, o como ideal deseable).

Los sentimientos. La simpatía.

El bien en sí (noción metafísica).

La religión.

Como fundamento del derecho, los mismos; sin contar doctrinas especiales que le daban como fundamento:

La historia.

El Estado.

El contrato.

Etc., etc.

Bien: lo primero que había que mostrar era que, tanto en el caso de la moral como en el del derecho, se había tendido siempre a filosofar sobre la base de que los diversos fundamentos propuestos eran incompatibles; a buscar, tanto para moral como para derecho, un solo fundamento (el paralogismo de falsa oposición). En tanto que, si no todos, algunos de aquellos fundamentos eran compatibles, y tienden, no a excluirse, sino a reforzarse.

Y, generalizando aún más, había que mostrar que los fundamentos de la moral y los del derecho eran los mismos; y que la diferencia no consiste en tener fundamentos distintos, sino que es una diferencia de naturaleza y alcance, que ya adelanté en una conferencia anterior, y que en su momento mostraré con más claridad.

Veamos lo primero:

La moral y el derecho no se basan en un fundamento solo, sino en varios concordantes (casi todos los que han sido propuestos: interpretado o completados algunos).

La consideración de casi todos esos fundamentos en armonía establece primordialmente lo esencial: que hay "bueno y malo".

Para establecer que hay "bien" coinciden, bien entendidos, muchos de los fundamentos que habían sido considerados en falsa oposición: desde luego, el placer y la utilidad, considerado el primero no sólo en cantidad sino en calidad, y la segunda con carácter general; y agregándose, a esos ideales hedonistas, ideales dolorosos que estimulan la especie hacia su mejoramiento; coincidente, el ideal mismo de mejoramiento de la humanidad, esto es, el progreso, si se quiere emplear la palabra en sentido amplio, concíbase o no ese progreso como necesario. Coincidentes, también, bien fundadas consideraciones sobre los sentimientos y la simpatía. Coincidente, si se puede ver en ella algo más que una abstracción, la noción metafísica de "bien en sí". O el "Derecho Natural", que es otra abstracción, pero que, como la anterior, es como una expresión de fundamentos verdaderos. En cuanto a los religiosos, claro es que, para los creyentes, dominan a todos los otros fundamentos. Mientras que los espíritus no dogmáticos, los sustituirán por la consideración de las posibilidades trascendentes, que por lo menos, refuerzan a los otros fundamentos.

Ahora, de esos mismos fundamentos y de los demás coincidentes (no creo que deban agregarse algunos de los que, para fundar el

derecho, habían sido propuestos, como un contrato hipotético, o la historia, que no funda derecho, sino que por él, como por la moral, debe ser juzgada); de aquellos fundamentos coincidentes, repito, derivan, a la vez, la moral y el derecho; pero ¿cuál es la diferencia entre estas dos nociones? No la diferencia de extensión entre ellas, ni ninguna de las otras distinciones que han sido propuestas, sino una de naturaleza. La verdadera teoría que yo no encontré en los tratadistas, pero que creo es la adecuada, es la siguiente:

Moral es lo que, por los fundamentos coincidentes que fueron establecidos, y que establecen lo que es "bueno"; moral es lo que, por esos fundamentos, debe desearse que los hombres sientan, hagan o se abstengan de hacer; mientras que el Derecho determina lo que, por aquellos mismos fundamentos, debe legalmente permitirse, imponerse o prohibirse.

Podría parecer que hubiera coincidencia entre las dos nociones; pero, naturalmente, no es así: si bien todo lo deseable debe permitirse, no todo lo deseable debe imponerse, ni aún todo lo indeseable debe prohibirse, ya que hay casos en que esta prohibición sería inadecuada o contraproducente...

Explicado ampliamente todo lo anterior, venía:

Primero, establecer el verdadero fundamento de los derechos individuales, en general.

Y, después, tratar en especial de cada uno de ellos.

En cuanto a la fundamentación de los derechos individuales, existía una situación especial que no dejaba de ofrecer muchas analogías con la que ya ha sido explicada aquí a propósito de la fundamentación de la democracia.

A saber: tanto aquéllos como ésta habían sido fundados sobre bases teóricas no completamente inatacables, lo que hacía peligrosa, en uno y otro caso, tal fundamentación ante ataques sea de la crítica, en teoría, sea, en la práctica, del escepticismo...

Entendámonos bien — y esto lo repito siempre, y nunca deberá ser repetido bastante: — los derechos individuales, la democracia, establecidos por instituciones o como ideales, habían sido bien fundados moral o históricamente, por el fervor, los sacrificios, el heroísmo de tantos que dieron, por alcanzar o mantener esos ideales, lo mejor de su vida, o hasta la vida misma. Pero la debilidad de sus fundamentos teóricos exponía a dudas o a desencantos; y aunque ésta pueda parecer una cuestión puramente doctrinaria no lo es en realidad, y así había que hacerlo sentir a la juventud.

En efecto; si los derechos individuales son presentados de un modo abstracto, en el fondo verbal, por ejemplo, como "atributos inherentes a la persona humana" (u otras formas parecidas que tenían uso en los libros y en la enseñanza), eso no hace sentir tanto, no muerde tanto las almas, como mostrar, repetida, insistente-

mente, el verdadero y hondo fundamento de los derechos individuales; lo que se consigue hasta donde es posible, haciendo comprender y sentir los fundamentos reales de los derechos individuales, que no son, estos derechos, sino las libertades que es bueno conceder a los individuos para contribuir a realizar más felicidad para la humanidad, y, al mismo tiempo, para facilitar y estimular su mejoramiento (no hay necesidad, para esto, de concebir el progreso como necesario; y aún es más estimulante no concebirlo forzosamente así). Todo esto, considerando la calidad y dignidad de los placeres humanos. Dando también su lugar a ideales dolorosos que son estimulantes del mejoramiento. Y dando su lugar a las posibilidades trascendentes. Y, por todo eso, y por todo lo demás concordante, sin perjuicio de la interferencia de ideales que es también estimulante, y que, — aunque pueda no parecerlo, es también un fundamento, — por todo eso, el profesor de aquella clase creyó que era absolutamente necesario, abandonando abstracciones y nominalismo, volver, como a lo principal, a los derechos individuales, fundarlos en general y en particular, y consagrar lo principal de la enseñanza, en aquella materia, a hacerlos sentir como el primer fundamento del derecho; y, después, a hacer comprender y sentir el derecho en general, concebido y sentido —lo que sigue fué definición de aquella Cátedra— como "lo que sería deseable y bueno establecer en lo posible para suprimir o atenuar en lo posible los dolores y angustias de los seres humanos y darles la mayor cantidad posible de bienestar y felicidad, hasta donde se pueda sin comprometer ninguna posibilidad de progreso o mejoramiento, y respetando las posibilidades trascendentes".

Ahora (esto ya lo he explicado aquí) la otra noción mal fundada teóricamente era la de democracia. Bien fundada en sacrificio, en fervor, en luchas constantes y generosas; pero su fundamentación teórica ofrecía dos debilidades; una, lo abstracto y en parte inaceptable, de "soberanía de las mayorías"; y, otra, aquella concepción de que la elección por mayorías había de dar como forzosamente gobiernos ideales. Y es esto último, sobre todo, lo que producía el gran peligro, pues daba lugar (abrevio, porque creo que no tengo derecho a repetir esto tantas veces) a que, ante la no realización habitual de ese ideal demasiado perfecto, surgieran los desencantos; desencantos de la democracia en general, o de tal democracia en particular; y que ese esfuerzo de desencantados viniera a unirse, activa o pasivamente, a los enemigos naturales de la democracia: a los hombres de ideas o sentimientos dictatoriales o de alma tutorial. Y en aquella clase se enseñaba que ese refuerzo de desencantados no existiría si se hubieran hecho comprender y sentir los verdaderos fundamentos de la democracia, que han de sentirse como en varios planos: uno, primero, negativo: que cual-

quier otra forma de gobierno es peor; y, más arriba, los planos positivos: p. ej., el *hecho* de que, a pesar de tanto componente impuro en las masas, lo que *sale* es mejor que los componentes; y, sobre todo, el plano superior: la consideración de que la democracia es la forma de gobierno —y la única— que exalta la individualidad: que excita y mejora a los individuos por la consideración constante de las cuestiones que ellos están llamados a resolver... Y lo que sale de todo eso es, sin duda, muy a menudo, más o menos imperfecto, impuro, como la salud, que raras veces es perfecta (y aun, en la perfecta, hay elementos impuros: bacterias, elementos parasitarios o residuales). Pero todo eso es motivo, precisamente, para cuidar la salud posible...

Sí: ese plano superior, ya no es plano; es lo abierto. Todas las posibilidades para arriba, en las aspiraciones de la especie, y para adelante, en la marcha de la especie: la conservación y la estimulación de la individualidad y de la personalidad, que es la conservación y la estimulación de las posibilidades humanas.

Y esto, para los que queremos idealismos, contiene más, y más hondo y más amplio y más futuro, que aquel al fin y al cabo limitado idealismo, el que contenía la clásica y precaria fundamentación de la democracia, limitada, en verdad, a la consideración de obtención y apreciación de gobiernos.

La democracia, bien entendida y sentida, es mucho más que eso, y conviene que sepamos bien la importancia y el alcance de lo que tenemos que guardar y mejorar. Y esto ya no es verbal o abstracto, sino que tiene base y fundamento positivos. Pero, mientras más positivos sean los fundamentos, más idealismos pueden sustentar.

Esto no lo he dicho ahora de nuevo. Así lo repetía en la clase que han querido hacerme recordar. Así lo seguí repitiendo siempre. Y lo repito ahora, seguro de que, por hacerlo, no tengo que hacerme perdonar por ustedes...

Ahora, después de eso, venía otra cosa:

Explicar aspectos muy importantes de la oposición (parcial) entre "individualismo" y "socialismo", con sus ideales respectivos de libertad y de organización.

Con respecto a socialismo, la cuestión era más fácil: hacer un trabajo de graduación, y, también, señalar un peligro.

Pero, con respecto a individualismo, era algo mucho más serio (y sorprendente): hacer entender que, a pesar de ser tan considerable la cantidad de hombres que se dicen individualistas, y tan extendido el régimen social que es dicho individualismo, el indi-

vidualismo tiene una como tragedia especial: y es que... *nunca existió.*

Esa tragedia era más grave que aquel peligro a que estaba expuesto el socialismo. O sea: el de no graduarse.

Tanto mayor ese peligro por el hecho de que, en la historia del pensamiento social, el socialismo y el comunismo habían venido a salir (hablo en grueso) de las mismas teorías: las de Marx, Engels y asimilados. Por lo cual, para los que habían aceptado lo que creían bueno en esas teorías o, si se quiere para aquéllos en quienes esas teorías habían suscitado opiniones más o menos relacionadas, el peligro era *no conservar el grado,* no "frenar" bastante: ya en teoría, ya, en su caso (esto es: en el caso de mandar) socializar demasiado. A lo cual pueden llevar (y creo que han llevado en algún país) tanto aquel "paralogismo de consideración separada", que expliqué en una conferencia anterior, como la aspiración noble y generosa de favorecer a las clases pobres, o simplemente a los pobres, pues el mejor y más respetable socialismo es el que, libre de la jerga de "clases", que vino de las teorías consabidas, se inspira en la noble tendencia que yo he llamado siempre "pobrista", o, si se quiere, en atenuar la desigualdad injusta... De esto, o sea de desigualdades injustas y justas, volveremos a hablar; esto es: a repetir lo que entonces yo trataba de enseñar. Pero, aquí, lo esencial es que el peligro del socialismo era no graduarse; y, graduarse, su problema esencial. ¿Cuál era ese grado? Oscilaba entre un límite mínimo y un límite máximo. Pero, como creo haber determinado cuáles son esos límites en mi libro publicado "Sobre los Problemas Sociales" (versión de conferencias de esta Cátedra), no repetiré aquí.

Dentro de esos límites, el socialismo fué y es y seguirá siendo bueno. Su función es la de idea correctiva del individualismo. Si damos este último nombre a la doctrina (veremos a su tiempo que nunca ha sido más que una doctrina) según la cual cada ser humano, actuando en libertad, debe recibir las consecuencias naturales de sus actos, entonces el socialismo debe templar lo que de duro *tendría* esa doctrina (ya veremos por qué empleo el condicional). Pero el peligro que yo anunciaba a los estudiantes estaba en que el socialismo se extremara hasta el grado de salirse de su papel de ideología correctiva, o, si se quiere, combinada, y erigirse en ideología única, o exclusivamente dirigente.

Por eso, he aquí lo que yo procuraba hacer comprender y sentir a aquellos jóvenes.

En primer lugar, les decía, lo mejor es no pensar por nombres de teorías hechas, sino directamente, buscando, con prescindencia de teorías y nombres, la que parecería mejor o menos mala manera de organizar la sociedad. Y ésa tendría que ser: organiza-

ción de un mínimum asegurado, mínimum individual de seguridad, y, con el agregado de un aseguramiento contra la caída excesiva, dejar el resto a la libertad.

Pero si se quiere no pensar directamente (muchos no pueden), sino partiendo de las teorías hechas, y de sus nombres, entonces habría que decir que hay dos ideologías fundamentales: individualismo y socialismo.

Individualismo, que tiene por base el reconocimiento de la libertad individual de actividad, para que "cada individuo reciba las consecuencias de sus actos, méritos o deméritos, capacidades o incapacidades". (Sería la fórmula). (Que nunca fué, lo veremos, más que fórmula).

Y otra, el Socialismo: subordinación de la individualidad a la sociedad, con ideas de asistencia, ayuda, protección; y, concretamente en lo económico, socialización de medios de producción y de cambio.

Y decía yo a los jóvenes: si se quisiera, en función de esas ideologías, explicar, en esquema, la organización mejor o menos mala, ella resultaría de:

Las ideas del socialismo para asegurar el mínimum de cada individuo (y también para asegurarlo contra la caída excesiva); y las del individualismo para dejar libres después a los individuos. Siendo lo único discutible la extensión del mínimum: para algunos, un mínimum relativamente restringido de seguridad y goces; para otros, bastante más, hasta llegar a lo que yo llamé la "socialización de lo grueso" (me remito a mi libro "Sobre los Problemas Sociales").

Pero *lo esencialísimo es que ninguna de las dos ideologías podía ser tomada como ideología única.*

El socialismo, como idea complementaria, correctiva, o, si se quiere, combinada, es bueno en doctrina y fué bueno de hecho, cuando supo limitarse en grado justo.

En cambio, tomado como ideología única, tenía que optar, mostraba yo a los alumnos, entre la utopía psicológica o la tiranía.

Tal fué la doble suerte de aquella ideología que suscitaron las teorías de socialización de los medios de trabajo y de comercio.

Tomado en su grado, y ACTUANDO EN LA SOCIEDAD NO SOCIALISTA trajo los más grandes bienes. Desde luego —¡y muy bueno y valioso y noble fué esto!— acentuó la tendencia pobrista. Diré —y creo que digo algo importante— contribuyó a *agregar justicia a la caridad.* Y fortificó y amplió ideas y sentimientos de humanidad; y creó leyes concretas de ese espíritu y de ese efecto.

En cambio, la idea de socializar o estatizar el trabajo y el comercio, en su pretensión de actuar como ideología única, al principio, cuando aún no había triunfado, cuando tenía que ser sólo doc-

trina, fué utopía psicológica; pero cuando llegó a poderse realizar, por triunfar en cierto país, con un nombre anticuado, tuvo que ser, y fué, la otra cosa: la otra disyuntiva del dilema.

Y así se creó el horror que yo procuraba explicar, como el mayor de los peligros, a algunos de aquellos jóvenes que se entusiasmaban con la utopía psicológica. Por prevenir aquel estado de espíritu, a veces generoso, siempre poco consciente, hice lo que pude.

Eso fué a propósito de una de las dos ideologías. En cuanto a la otra, en cuanto al "individualismo", era algo diferente lo que tenía que mostrar a la juventud: y era que esa ideología —la principal para pensar y sentir sobre los problemas sociales,— que esa ideología de correspondencia entre los méritos y capacidades individuales y las consecuencias, no era más que la teorización de un régimen que... nunca había existido. El individualismo, como régimen social, como realidad social, nunca existió, ni existe. Lo cual no es paradoja. Y, en cambio, es tragedia. Pero la reproducción, aun abreviada, de lo que yo me esforcé tanto por enseñar, no cabe ya en esta conferencia. En la próxima, continuación de ésta, trataré ese punto, y otros conexos.

Dr. CARLOS VAZ FERREIRA
(4ª Conferencia).

RECUERDOS DE UNA CLASE DE FILOSOFIA DEL DERECHO

Continuación y conclusión de la conferencia anterior sobre este tema.

Terminé mi conferencia anterior recordando cómo, en aquella clase, había tratado de explicar que, para el socialismo, no había sino un peligro, a saber: nacido o suscitado por las mismas teorías (Marx, Engels y asimilados) que, llevadas a sus consecuencias extremas habrían de producir el comunismo dictatorial, tenía así, el socialismo, el peligro de no graduar esas teorías, de no limitarlas en grado justo: de no... frenarlas. Y manifesté que, donde lo hizo y cuando lo hizo, no pudo producir sino bienes. En cambio, yo trataba de hacer ver que, para la otra ideología, para el individualismo, lo que había no era ya simplemente un peligro, sino una tragedia. Y la tragedia del individualismo consiste *en que nunca existió*. Entendámonos: existió como ideología de libertad y correspondencia de consecuencias a aptitudes y méritos; pero nunca existió como régimen social: nunca se realizó.

Y ocurrió que nadie, ni sus defensores ni sus detractores, lo supieron.

Para explicar esto, permítaseme que empiece por repetirme, lo que haré abreviando algo que se enseñó en aquella clase y que después fué escrito.

El caso del individualismo fué un caso único en la historia del pensamiento. Se supone que fué el régimen del siglo anterior, y unos desean restablecerlo, para restaurar el pretendido bien que se había perdido. Otros lo consideran culpable de todos los males. Entre tanto, el individualismo nunca existió.

Efectivamente: el régimen que existía, y que, templado por más o menos socialismo, sigue siendo la base de organización de la mayoría de los países, no era, ni es, individualismo, por dos razones:

1º: Porque contiene elementos antiindividualistas: tan precisamente antiindividualistas, que, no sólo son contrarios a esa ideología, sino que tienden a destruirla. Por ejemplo: el régimen de la propiedad de la tierra ilimitadamente hereditaria, y hasta el mismo de la herencia ilimitada en general. Es curioso el hecho, por ejemplo, de que la herencia figurara como institución esencialmente

individualista, cuando tiene aspectos importantes contrarios a esa ideología. Pues ésta se basa, en efecto, en una correspondencia de los actos y capacidades DE CADA INDIVIDUO con las consecuencias de esos actos y capacidades. Y la institución de la herencia, tal como ha quedado establecida, da por resultado desequilibrar, para cada individuo de cada generación, esa correlación entre hechos o aptitudes individuales y sus consecuencias. Esto no se veía a causa de una falacia de raciocinio, porque se consideraba sólo la generación que deja, en vez de considerar también la generación que recibe.

En cuanto a la institución especial pretendida individualista, o sea el carácter ilimitadamente hereditario de la propiedad de la tierra, priva, precisamente, a la mayor parte de los individuos, del mínimum central; del núcleo del derecho individual: llega hasta el grado de privarles del derecho a *estar* en el planeta (al privarles de tierra de habitación).

Y 2º: El individualismo no existió, todavía, por otra razón correlacionada: y es que la mayor parte de los individuos, de hecho, no actúa libremente por falta de mínimum asegurado: de punto de partida.

El individualismo, pues, nunca existió: no fué nunca un régimen real.

Y de esto, que parece solamente algo teórico, salió en la práctica, una tragedia real, y es que, al ser condenado el individualismo por los males de lo que existió, o existe, y es confundido con él, tendió a caer en descrédito lo que el verdadero individualismo tenía de bueno y esencial, y estaba en parte realizado y en parte incorporado a las aspiraciones humanas. Tendió a caer en descrédito (ésta fué la tragedia) todo lo relativo a la libertad individual, a los derechos individuales, que son lo esencial en teoría y sobre todo lo esencial y primero en la práctica (aunque precisamente la teoría respectiva no estuviera, como ya lo demostramos, del todo bien fundada).

Y, en resumen: ¿qué son derechos individuales?

Ante todo, hemos de partir de que la humanidad tiene varios, múltiples ideales. No uno solo (esta era falacia de falsa oposición de la ética tradicionalista)sino varios ideales: en parte, coincidentes; en parte, conflictuales.

Unos, inmediatos, de seguridad y bienestar (disminuir sufrimientos; dar lo posible en placer y bienestar; dar un mínimum de seguridad).

Otros, remotos, de mejoramiento y estimulación de la especie. Posibilidades de mejoramiento (progreso, sea o no sea necesario), y, en el grado de fe o de esperanza de cada uno, las posibilidades trascendentes.

Y así, por fin, derechos individuales (noción que no es mística ni mítica, o cuya abstracción, en todo caso, puede traducirse de una manera positiva, haciéndole incluir efectos remotos, previsibles por lo menos en signo) son "principios"; pero de los que yo he llamado principios "convertibles" (convertibles en realidad). Derechos individuales son, pues, aquellas libertades que es bueno (según los múltiples fundamentos que establecen que haya bueno y malo), que es bueno conceder a los hombres, a cada uno, para la mejor realización posible conciliada de los ideales próximos de felicidad y seguridad y de los remotos de mejoramiento humano y posible progreso: más las posibilidades trascendentes.

Libertades, pues, que la razón demuestra, y que también la experiencia, la práctica y la observación social bien interpretada (esto es: consideración también de efectos remotos) demuestran que es bueno conceder a cada hombre.

Y mostrar esto, repetidamente, insistentemente, fué la tarea principal y constante de aquella clase.

Pero ahora viene una gran complicación: hemos dicho que el individualismo nunca existió de hecho, por lo menos en su pureza. Pero ¿podría haber existido? En las condiciones de la humanidad, no completamente, aunque sí parcialmente. Tratemos de comprender esto:

Supongamos por un momento que ocurriera con los hombres lo que ocurre con ciertos insectos, que nacen al mismo tiempo, viven un tiempo más o menos largo para cada especie, y, terminado ese plazo de vida, vienen a perecer al mismo tiempo también. Simplifiquemos todavía la hipótesis suponiendo que, de cada individuo, no fueran conocidos los ascendientes.

Entonces, si eso hubiera de organizarse, lo que se establecería (supongamos todavía autoridad que lo estableciera) sería con el criterio individualista, dar a todos los individuos un punto de partida igual.

Un *punto de partida igual*: es uno de los sentidos de la palabra "igualdad"; igualdad en el punto de partida (el otro sentido es el de mantener la igualdad de condiciones en todo momento, y aún el de favorecer desde el principio a los débiles: diremos "handicapear", en el sentido turfístico...) Pero volvamos a la hipótesis de igualdad en el punto de partida.

Y, entonces, lo que resultaría sería que cada individuo recibiría las consecuencias que derivaran de sus capacidades o aptitudes. Esto es: que se realizaría el individualismo, con su fórmula de adaptación de consecuencias a méritos o deméritos.

Así, a cada generación se empezaría de nuevo. Y no se vincularían ventajas o desventajas de los individuos de cada generación con lo que hubieran realizado los antepasados...

Bien: esta hipótesis es del todo artificial: no le demos demasiado importancia, ni la recordemos demasiado; pero sirve bien para concebir lo que *sería* el individualismo, con sus ventajas de adaptación de consecuencias a capacidades o incapacidades, y con sus incapacidades, y con sus inconvenientes de dureza.

Y, ahora, saliendo de esa hipótesis irreal, pero que fué útil para comprender, se nos plantean dos cuestiones:

1ª. — Si el régimen actual (el de la mayor parte de los países) no es individualismo (ni contiene, de socialismo, más que algunos elementos); entonces ¿qué es?

Y, 2ª. — Si el individualismo nunca exisitió, ni completa ni principalmente ¿qué se podría realizar de él?

La primera de estas cuestiones, aunque parezca, o sea, si se quiere, una cuestión más o menos teórica o nominal, era bueno tratarla en la enseñanza, para preparar la consideración de la segunda, que, ésa sí, era esencialmente práctica y vital.

Así, pues: primera cuestión; ¿qué es esencialmente el régimen que fué tomado por individualismo, y que no es tal, ni socialismo tampoco (aunque contuviera elementos de uno y otro)?

Para nombrarlo— y pensarlo eficazmente —hay que introducir un tercer término: es un "*familismo*".

No precisamente en un sentido que corresponda a las instituciones del derecho romano, sino en un sentido especial: lo llamaba familismo vertical descendente.

Lo cual, sin terminología más o menos presuntuosa, quiere decir simplemente que, en nuestro régimen, cada individuo, lejos de ser "puesto en la raya" recibe ¡y qué serio es esto! las ventajas o las privaciones que vienen de sus ascendientes. Y las ventajas son tan grandes, que dan, a algunos, además del derecho de no trabajar, facilidades poderosísimas de prepotencia y dominio; y las privaciones son tan grandes, que quitan, y a la mayor parte de los hombres, hasta el derecho de estar en el planeta en que ha nacido!

Pero, entonces ¿qué se podría realizar del individualismo verdadero: de la ideología principal; de la ideología de libertad individual y de correspondencia de consecuencias a capacidades?

Resulta que no mucho; pero sin duda algo.

Poner en estricta igualdad de condiciones en la partida, hemos visto que, dentro de la mezcla de generaciones, no se puede. Pero proceden, en todo caso, tres cosas (dos, claras; otra, dudosa):

Una, dar el derecho a estar en la tierra, instituyendo el derecho a tierra de habitación.

Otra, conservar lo que, por el individualismo, ha hecho el socialismo (esto parece una paradoja: veremos que no lo es).

Otra (éste sí será caso muy lleno de dudas) introducir tal vez algún retoque en la institución de la herencia.

Lo primero es lo más imperioso de todo: necesario, justo, y, al mismo tiempo, fácil (aunque nadie haya entendido!). Dar al hombre el derecho de estar en la tierra sin precio ni permiso, esto es: el derecho a tierra de habitación. He explicado hasta la saciedad por qué conceder ese derecho —que es el primero de los derechos individuales— es, al mismo tiempo, justo, humano y también fácil. Lo cual no se ha comprendido ni sentido por la sola razón de que nunca se hizo la distinción necesaria entre tierra de habitación y tierra de producción. Esa reforma — la más esencial de todas las que necesita el régimen social— sin duda no iguala, —ni muchísimo menos— el punto de partida; pero suprime la mayor de las injusticias, la más inhumana de las privaciones. Y es bastante posible implantarla. No volveré a repetir una vez más por qué y cómo (mi libro sobre la propiedad de la tierra contiene conferencias de 1914); pero, al respecto, ni sucedió nada desde entonces, ni nada anuncia que pueda suceder en tiempos próximos. Si alguien ha podido llegar a sentirlo así, sufrirá como yo por la justicia y la libertad humanas.

Ahora, el segundo punto es lo que parece paradoja y no lo es. El socialismo, actuando en el régimen social no individualista sino familista; actuando en ese régimen de desigualdad e injusticia extremas, ha dado a las víctimas, a los desheredados de ese régimen, procedimientos y algunas facilidades de defensa o lucha. Tal carácter tiene, en general, la legislación que ha salido del socialismo; y, como esa legislación, en general, ha tendido a disminuir desigualdad, creo que no se necesita entrar en detalles para que se comprenda que el socialismo, luchando contra el familismo, aunque creyera luchar contra el individualismo, ha tendido a favorecer a éste —al verdadero— contra el régimen que se disfrazaba con su nombre. *El socialismo luchando contra el familismo, aunque creyera luchar contra el individualismo, ha tendido a favorecer a éste —al verdadero— contra el régimen que se disfrazaba con su nombre...*

Ahora, el tercer punto, sí, es grave y delicado. Por eso, en aquella clase, se trataba de trasmitir a los jóvenes, más bien que alguna doctrina, un estado de espíritu.

Lo que contiene de bueno y lo que contiene de malo la institución de la herencia interfieren de tal modo que es bien difícil llegar al respecto a una posición espiritual que conforme del todo.

En primer lugar, hay un modo teórico de justificar la herencia que debe ser rechazado *in limine*, a pesar de que es muy común (era, p. ej., el de aquel pensador que hemos nombrado en la con-

ferencia anterior, y era uno de sus errores). Consiste en considerar la herencia como un simple corolario del derecho de dar; y, presentada así, la doctrina parece muy natural al que no tiene en cuenta que, en la herencia, intervienen dos generaciones: la que da y la que recibe. Por lo cual, si la herencia aparece perfectamente justificada cuando el que da ha creado lo que da, y cuando, al dar, no priva así de nada a los que no reciben, no sucede lo mismo cuando lo trasmitido es, por ejemplo, un agente natural restringido, insuficiente para toda la humanidad, como es el caso de la propiedad de la tierra.

En los otros agentes naturales, el que los usa no priva a los demás de hacer de ellos uso libre. Y, además, esos agentes no han sido mejorados por particulares. Si algunos hombres hubieran, por ejemplo, mejorado el aire, dándole condiciones que lo hicieran, supongamos, más favorable para la salud, para la longevidad, etc., se plantearía alguna cuestión sobre derechos posibles de esos hombres, de sus descendientes... También habría cuestiones, más graves, si el aire, por algún procedimiento, hubiera sido acaparado... Pero nada de eso se produjo, ni imaginar tales hipótesis puede tener otro alcance que el de ofrecer ejemplos para fines pedagógicos. En cambio, la tierra, por una parte, ha sido modificada: en casos habituales, mejorada; y, además, insuficiente como es para todos, ha sido acaparada, y, en la mezcla de generaciones, atribuída en propiedad, por herencia, a algunos hombres, quedando los demás privados de ella. Pero, en la situación que crea la no simultaneidad de las generaciones ¿cómo *poner en la raya?* ¿cómo aplicar "individualismo" y justicia, sin lesionar todo lo que la institución de la herencia tiene de bueno en sí, y de necesario para la conservación y estimulación de los afectos, fundamentalmente de los de familia, y, todavía para mantener la estimulación al esfuerzo y al trabajo? Por eso, es poco lo que, tanto en la legislación (de los países de régimen que llamaremos normal; no hablaré de regímenes violentos y anormales) como en la teoría, se ha intentado hacer para modificar o atenuar el aspecto injusto de la herencia. En la práctica, aplicación de impuestos, en general progresivos, a las herencias excesivas, y poco más. En la teoría, proposiciones como una de Stuart Mill, o sea atribuir al propietario la facultad de disponer por herencia de todos sus bienes, pero, para la otra generación, para la que recibe, limitación del valor de lo que puede recibir cada individuo. Aquel pensador, que era, además, un sentidor, y bien noble, tuvo pues la intuición de que la herencia no debe ser considerada sólo desde el punto de vista de la generación que da, sino también del de la que recibe. Sobre los resultados que daría la aplicación de ese régimen, no me siento capaz de pronunciarme (aunque me es más bien simpático); ni mucho menos sobre la po-

sibilidad de conciliar con justicia individualista todo lo bueno de la herencia: todo lo bueno, que es tanto, y que, sin embargo, interfiere con aquel ideal...

Por lo cual, lo único que se me presenta como posible pero, eso sí: mucho más que posible, necesario, indispensable, y, aunque incompletamente justo, de la más estricta justicia es — vuelvo siempre a lo mismo — dar al hombre, a cada hombre, tierra de habitación: darle el primero de los derechos individuales, o sea el de estar, sin precio ni permiso, en el planeta en que ha nacido. Es poco aún; es bien insuficiente; pero es lo primero, lo inicial, lo básico; y, al mismo tiempo, como lo he probado en mi estudio sobre la propiedad de la tierra, practicable y fácil, si se sale de la confusión en que todos han caído: de la confusión entre las diversas clases de tierra según su uso. Si alguna vez esto llegara a ser comprendido, y realizado, se habría realizado lo primero, lo esencial, para introducir, en la interferencia de generaciones no coincidentes, la parte de justicia individualista que, agregada a la contribución del socialismo (ya mostré que esto no es paradoja) sería dado realizar. Más no se me ocurre: *inveniant potentes meliora.*

Pero, al llegar aquí, me doy cuenta de que, al deferir al pedido que se me hizo de recordar aquella clase, tendría que tratar tan numerosas cuestiones que me obligarían a extenderme demasiado: además de las cuestiones tratadas, tantas otras, incluídas también en aquel programa: Evolución histórica del derecho; propiedad en general; libertad de trabajo, con todo lo conexo; libertad de cultos, con todo lo conexo también, en doctrina y en historia; libertad de prensa y sus restricciones; el Estado: origen, funciones, conflictos...; muchas otras cuestiones, y, además, todo lo que, detalladamente, introduje en aquel programa, y enseñé tan detalladamente, sobre moral de la profesión de abogado: sobre esto, sólo transcribo la parte pertinente del programa: "Sin limitarse a consideraciones o preceptos puramente generales, y del modo más concreto y real posible, enseñe el profesor, y procure representarse y sentir el alumno, por una parte, la mejor conducta de un abogado, y por otra los vicios, debilidades, corruptelas, deficiencias morales en general, en que es posible caer en el ejercicio de esa profesión, sea por verdadera inmoralidad, sea por distracción, inatención moral o imitación. Consejos y precauciones al respecto. Conducta del abogado: Con las partes. Con sus colegas. Con sus jueces. Males que se observan en la práctica: su corrección posible. Efectos psicológicos y morales: a) del estudio del derecho. b) del ejercicio de la profesión de abogado. Inconvenientes y peligros a evitar. Lógica de los abogados... Etc.".

Ahora — y aunque tal vez pueda volver a tratar por separado algunos de los puntos que omitiré aquí — la transcripción de ese solo capítulo del programa muestra cuán útil era hacer sentir todo eso a los jóvenes y a los futuros profesionales. Pero muestra también otra cosa: y es cuán impropio, prolijo e impertinente sería por mi parte continuar más largamente con este tema, como si estuviera dirigiéndome a un público de alumnos.

Pero lo que acabo de decir me trae al pensamiento una suposición: si estuviera realmente ante un público de alumnos, esto es: si me tocara, en momentos como los actuales, volver a dirigir una clase como aquélla: ser otra vez profesor de jóvenes, y hacerles comprender y sentir lo esencial, lo más importante, casi diría lo único en momentos como los actuales, entonces trataría de concentrar en esto:

Que existe, en el momento actual, un peligro gravísimo, mayor que cualquier otro: y gravísimo, especialmente, para la juventud. El cual viene por este proceso:

Descubrir o percibir que, de diversas tendencias antitéticas, todas ofrecen defectos, deficiencias, imperfecciones, lo que casi siempre es verdad, puede conducir, cuando esas tendencias antitéticas no son sólo teóricas, sino que, de su lucha, pueden resultar peligros, amenazas o gravísimos desastres, es un hecho que tiende a crear, si no se mide el grado de esas imperfecciones — *si no se mide el grado de esas imperfecciones* — un funesto estado de espíritu: a saber; un cierto estado de abstención o neutralización espiritual, resultante precisamente de no graduar los males y los peligros. Y lo más grave es que a tal estado de espíritu puede llegarse de buena fe, por contraproducente anhelo de perfección.

Si, por ejemplo, en un momento dado de la civilización, se oponen dos fuerzas, representada, una, por países que tienen imperfecciones — todos las tienen — pero que mantienen los derechos individuales, la libertad de pensamiento, y las demás libertades, — todas las grandes conquistas humanas—; y, por otra parte, una organización que suprime esas conquistas humanas, y que las pone en peligro para el resto del mundo, entonces ponerse a escrutar las imperfecciones de los primeros sin confrontarlas con las infinitamente más graves de las organizaciones liberticidas, y, porque nada es perfecto, abstenerse espiritualmente, declarar malo todo, sin sentir las enormes diferencias de grado, es un estado de espíritu al que, desgraciadamente, repito, puede llegarse de buena fe — con posible ayuda de algún orgullo; — y ése sería el estado que yo trataría de prevenir en los jóvenes. Lo que sería consecuente con el espíritu de la clase que he sido inducido a recordar, y complementario de ella.

Dr. CARLOS VAZ FERREIRA
(5ª Conferencia).

FUNDAMENTOS DE LA FILOSOFIA DEL DERECHO

Ante todo, los fundamentos de la Filosofía del Derecho son los mismos que los de la Moral.

Y empecemos por notar que esta expresión "los fundamentos" va en plural, porque la Moral, bien entendida o bien sentida, no tiene un fundamento, sino varios (no todos los que han sido propuestos, pero sí algunos), que se refuerzan coincidiendo en las aplicaciones.

Con lo cual quiero decir que una fundamentación metafísica (el "bien en sí", aunque fuera una abstracción), coincide en sus aplicaciones, p. ej., con el hedonismo bien entendido (se hizo bien entendido cuando renunció al cálculo del puro interés individual o al cálculo en cada caso: para llegar a la concepción de que hay actos que, en general y por naturaleza contribuyen al bien de la humanidad) y con esos fundamentos coinciden, en sus aplicaciones, otros de los que fueron propuestos, basados, p. ej., en los sentimientos, en la calidad de los placeres, etc. Y, con esos fundamentos, los filosóficos y los positivos, coincide también (y podrá ser lo principal para muchas almas) la consideración de las posibilidades trascendentes.

Y de esa coincidencia depende que haya "bueno" y "malo", y que el significado y el sentimiento de esos términos polarice el alma de los hombres .

Ahora ¿qué se deriva de ahí en cuanto a las cuestiones fundamentales de la Filosofía del Derecho?

Primero, conviene dejar dilucidada una cuestión previa: ¿cuál es la diferencia entre Moral y Derecho?

Los criterios que proponen los tratadistas no pueden satisfacer. Ni aun el criterio de mayor extensión de la primera noción con respecto a la segunda, pues, aunque realmente una de las nociones sea más extensa, la verdadera diferencia es de naturaleza. Y a mi juicio es ésta, en síntesis.

Como hemos dicho, los ideales de la moral y los del derecho son los mismos: según la escuela filosófica que se adopte, o, mejor aún, considerando y sintiendo lo mejor de todas las escuelas, positi-

vas, filosóficas o religiosas en el amplio sentido. Los ideales son los mismos. La verdadera distinción (entre Moral y Derecho), consiste en que, para la mejor realización de esos ideales comunes, o sea de lo que llamamos lo "bueno", la moral se refiere a lo que es bueno que se haga, se desee, o se evite, y el derecho a lo que es bueno que se imponga o se prohiba.

Cuando yo enseñaba Filosofía del Derecho, no encontré en los tratadistas esa distinción, que, con las definiciones derivadas, me parece la más clara y verdadera, no sujeta a confusiones.

Pero la más importante misión de la Filosofía del Derecho no es establecer esa distinción, ni otras, ni buscar definiciones abstractas, sino establecer los verdaderos fundamentos de los derechos individuales y de la democracia: los *verdaderos,* porque eso no es palabra ni mística, sino, al mismo tiempo que altísimo y noble ideal, algo que descansa en fundamentos positivos e insustituibles.

Y, por eso mismo, si se desconoce que las nociones de derechos individuales y de democracia tienen fundamentos positivos, hay peligro (esto es importantísimo) de que, al desvanecerse cierta mística de que se revestían en algunos tiempos esas naciones, puedan producirse dudas, desencantos o desilusiones.

Sólo que el tratar de inculcar esta noción (de que "derechos individuales" y "democracia" tienen fundamentos positivos, cuesta (me costó a mí, al menos) largas demostraciones de años. ¿Se puede condensar todo aquello en los pocos momentos en que Vds. van a oírme? Creo que no; pero voy a intentarlo; naturalmente, mal.

En cuanto a "derechos individuales", cuando se los fundaba en ciertas consideraciones de vago misticismo ("atributos inherentes a la personalidad", etc.), había peligro de que eso, tan abstracto, no ahondara tanto en las conciencias, o no resistiera tan bien el análisis como la explicación de los verdaderos fundamentos, que son, sin embargo, tan sencillos como positivos y sólidos. Los derechos individuales son las libertades que, tanto la experiencia como el razonamiento muestran que es bueno reconocer y garantizar a cada individuo para la mejor realización posible del bien de los hombres. Sobre esa base positiva, que se refuerza por posibilidades trascendentes, se fundan sólidamente los derechos individuales.

Claro que todo esto no es más que pedagógico. Sin necesidad de definiciones, la humanidad fué sintiendo cada vez más la importancia de los derechos del hombre; y no necesitaron definiciones más o menos precisas ni los estadistas que establecieron en constituciones o leyes esas libertades, ni los hombres que por ellas lucharon y sufrieron... Todo eso fué y sigue siendo lo más grande; pero algo agrega, por poco que sea, un concepto claro.

Y donde más agrega es en cuanto a la otra noción: la de "democracia". Aquí, sí, una mala fundamentación no sólo ha obstacu-

lizado la verdadera comprensión de la noción de democracia, sino que ha producido ciertos efectos funestos, haciendo que vinieran a agregarse, a los enemigos temperamentales de la democracia, los desencantados de ella. He aquí cómo sucedió eso (resumiré, bien sintéticamente, algo de lo que tanto me esforcé por enseñar y hacer sentir)

La democracia estaba mal fundada. Entendámonos: mal fundada racionalmente. Bien fundada en sentimientos y en actos, en luchas y abnegación y sacrificio y heroísmo. Para instituirla dieron su esfuerzo, su entusiasmo, su sangre, tantas generaciones. Pero su mala fundamentación racional produjo ciertos efectos funestos, pues, por esa causa, vino a unirse, a los verdaderos enemigos de la democracia un refuerzo de desencantados. Permítaseme citar, abreviando mucho, algo que tantas veces he procurado explicar:

La democracia estaba mal fundada, teórica y prácticamente:

Se le daba como fundamento teórico, una noción más o menos mística de "soberanía", que se llamaba del pueblo, aunque era soberanía de la mayoría.

Y el fundamento que pretendía ser práctico: el pueblo (un pueblo abstracto) elegía a "los mejores", delegándoles aquella mística soberanía; y esos "mejores" habrían de hacer un gobierno ideal... "Los mejores"... "Gobierno ideal"...

Todo lo cual era deleznable. Mayoría no es, teóricamente, garantía de superioridad (lo superior es individualidades, *élite,* que es minoría...

Aquello y la consecuencia, demasiado idealizada, tenía algo de ficticio: la experiencia mostraba, continuamente, que, entre los componentes de la democracia hay de hecho una cierta proporción de incompetencia, de mediocridad, de apetitos no superiores...

Y de aquella mala fundamentación resultó una consecuencia funesta, y fué:

Que, a los que tienen que ser naturalmente, psicológicamente, temperamentalmente antidemócratas por tener alma tutorial, espíritu autoritario, falta de simpatía por la libertad; que a esos antidemócratas diríamos naturales, tendieron a unirse los desencantados de la democracia. Desencantados porque la democracia no era aquello teórico y perfecto.

Y ese desencanto tiene dos formas:

Desencanto general, de la democracia en sí.

O desencanto especial, de tal o cual democracia (muy a menudo de la del país propio).

La unión de estos desencantados con los enemigos naturales de la democracia, ha aumentado los peligros o las dificultades de ésta.

Lo cual no hubiera sucedido, o no en ese grado, si la democracia hubiera sido bien fundada.

Pero ¿cuál es su fundamentación verdadera?

La democracia tiene, en esquema, dos, o, mejor, tres fundamentos: uno, negativo; dos, positivos.

El primero es el negativo: de menor mal. "Gobierno", tiene que contener mal, sea cual sea su origen. Y, entre tanto, es necesario que lo haya: primero, porque, no siendo todos los hombres moralmente ideales, se necesita autoridad para que los derechos de los hombres sean respetados, y para reprimir los ataques a esos derechos. Y, segundo, porque hay intereses generales y servicios públicos que no pueden ser atendidos por acción individual.

Entonces, se muestra prácticamente (por experiencia como por razón) que los defectos y males de un gobierno formado y renovado periódicamente por elección de mayoría, son mucho menores que los de gobiernos absolutos provenientes de castas, herencia, o de la imposición de la fuerza, que son los únicos otros sistemas posibles, ya que, si lo que hubiera de instituirse fuera gobierno de élite absoluta, de mejores absolutos, no habría modo ni de determinarlos ni de hacer que fueran obedecidos.

Ese es, pues, el primer fundamento; el negativo: el de menor mal

Y, aunque, como lo veremos, dista mucho de ser más importante, ese fundamento negativo ya lo es bastante, porque reduce, o, mejor, hace desaparecer las críticas (a la democracia en general, o a democracias en particular). Hechos de incompetencia, de corrupción, etc.; todo eso, en que se basa la crítica habitual de la democracia, todo eso, ya lo sabemos: es con eso, porque todo lo demás es peor:

La democracia es como la vida: tiene impurezas.

Y, por eso, yo he podido escribir esto:

"Reaccionar contra la democracia, o "desencantarse" de ella porque se descubre, descendiendo de algún satélite, que la democracia en general, o tal aplicación de ella, está impurificada de incompetencia, de mediocridad, de apetitos o intereses ilegítimos, sería como *descubrir* que la vida es cosa impura: que, en el cuerpo de cualquier individuo, hay microbios, toxinas, sustancias eliminables y sacar de ahí quién sabe qué consecuencias de artificialización de la vida, tratamientos ficticios, encerrando, forzando, suprimiendo aire, esterilizando: afectando o suprimiendo la vida misma".

Bien: ese aspecto negativo ya bastaría para prevenir contra el desencanto. Pero hay otros fundamentos aún mucho más importantes, y, éstos, son positivos: Ante todo, la democracia no es sólo menor mal, sino bienes, y bienes hondos, hasta el más noble de todos: mantener la vida espiritual en el individuo, y perfeccionarlo, excitando y exaltando continuamente a los individuos por los problemas que ellos están llamados a considerar, y, por su actuación cívica, a resolver. Y los individuos, que son las células vivas de la so-

ciedad, son, por eso, lo esencial de ella: la base y reserva de la vida social y nacional, y la base de su mejoramiento. Todos los individuos, en lo que puede dar cada uno, vivos y en excitación.

Y aquí habría que agregar "salga lo que salga".

Pero es el caso que lo que tiende a salir es bueno; y aquí aparece otro hecho que es verdadero, aunque no todos lo hayan sabido observar; y es que, en las democracias verdaderas y bien fundadas, lo que "sale" tiende a ser mejor que los componentes. Aun no siendo conscientes o superiores todos los electores; aun no siendo superiores, a veces, los mandatarios, de toda esa vida impura, si no se la oprime ni se la envenena, tiende a salir algo mejor. Hay de hecho resultante en buen sentido.

Esto se complementa fundando la refutación de los argumentos antidemocráticos.

Uno viene del efecto falacioso que produce la palabra "organización", y a veces ciertos aspectos de la organización misma, aspectos materiales, engañosos, que sacrifican la capacidad de evolución, la capacidad de cambio y mejoramiento, la capacidad de adaptación a lo inesperado, a lo imprevisto, ante lo cual no responden las organizaciones rígidas: mientras que la capacidad de adaptación que *sale* de la libertad hace dar a los mismos individuos, y a las naciones que ellos integran, más de lo que se podría esperar: más de lo previsible...

Los enemigos de la democracia suelen oponerle el argumento del gasto de energías por la lucha contradictoria. Aquí hay un paralogismo en que se cae frecuentemente, y es el de tratar como hechos mecánicos, en los cuales la cantidad de energía estuviera determinada, los hechos vitales, en los cuales la energía se estimula y se refuerza con la misma acción, aunque sea en parte contradictoria.

Y otros argumentos... Que la democracia es frágil... También la salud; lo que no es sino una razón para cuidarla.

Por eso mismo, al que haya comprendido y sentido bien la racional y positiva fundamentación de la democracia, no puede producirle claudicaciones ni dudas la observación de los hechos, p. ej., de incompetencia, de mediocridad, de impurezas... El ya sabe que todo eso, en cierto grado, es inevitable, como sabe lo que de impuro y de precario hay en la salud del cuerpo. No es sino una razón para cuidarla y mejorarla más...

Concebida y sentida así, y enseñada así, ya la democracia conserva sus defensas naturales...

Pero eso no es todo: ni siquiera lo más.

Ya hemos dicho que la democracia ha de ser pensada en distintos planos: uno, negativo: el de menor mal, pues toda otra forma de gobierno produce males mayores — a tal punto que hasta son como de otro orden. Y en un plano ya positivo, que es el del

bien resultante, superior, de hecho, al que podría esperarse de algunos componentes...

Pero, por arriba de estos planos, hay otro; y éste ya no es plano: es lo abierto: Todas las posibilidades para arriba, en las aspiraciones de la especie, y, para adelante, en la marcha de la especie: la conservación y la estimulación de las individualidades, y de la personalidad, que es la conservación y la estimulación de las posibilidades humanas.

Y esto, para los que queremos idealismo, contiene más, y más hondo y más amplio futuro, que aquél al fin más limitado idealismo que contenía la clásica y precaria fundamentación de la democracia, limitada, en verdad, a la obtención de gobiernos buenos, lo que no es todo, ni siquiera lo principal. Es mucho más que eso la democracia bien entendida y sentida por sus fundamentos a la vez positivos e idealistas. *Y nótese bien que, mientras más positivos sean los fundamentos, más idealismos pueden sustentar.*

EL CONSEJO CENTRAL UNIVERSITARIO Y EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

(Conocido el primitivo texto proyectado para la reforma de la Constitución de la República, el Consejo Central Universitario formuló una serie de observaciones relacionadas con distintos aspectos de la vida de la Universidad. Con el asesoramiento de los profesores de Derecho Público, Dres. Juan José Carbajal Victorica, Justino Jiménez de Aréchaga, Aparicio Méndez y Enrique Sayagués Laso, la máxima autoridad de esta Casa de Estudios se dirigió a la Comisión de Reforma Constitucional, haciéndole conocer distintas aspiraciones cuya incorporación al proyecto se estimaba de real importancia para el fortalecimiento de la autonomía universitaria. Por considerarlo de interés, publicamos a continuación los informes producidos por dichos catedráticos).

INFORME DEL Dr. JUAN J. CARBAJAL VICTORICA

Montevideo, Setiembre 5 de 1951.

Sr. Rector de la Universidad,
Arquitecto Leopoldo Agorio.

De mi mayor consideración:

En cumplimiento de lo acordado elevo al Consejo Central Universitario, la exposición escrita de mi opinión sobre el alcance de la pactada reforma constitucional, en cuanto se refiere a la autonomía de la Universidad.

Antes de entrar al examen de las disposiciones del proyecto que pueden afectar a la autonomía universitaria, debo hacer una declaración general sobre ese pacto político, que segrega una serie nutrida de normas jurídicas constitucionales.

El error radical de la reforma, está en los propósitos y en las ideas políticas que la determinan.

Se critica por todos, con razón, como un vicio que desnaturaliza la democracia política, el aprovechamiento partidario de la administración pública. Como solución se establece la consagración constitucional del vicio, a merced de la exclusiva influencia de los dos grupos pactantes, en todos los centros gubernativos y administrati-

vos, y se lleva su imperio hasta la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Se impone para mí, con el respeto debido por la sinceridad y honestidad ajenas, por principios de ética y de legitimidad política, el rechazo de ese sistema institucional, en nombre de las mismas razones decisivas invocadas contra las leyes de Octubre de 1931, y las disposiciones de parecida inspiración, aunque de grave exclusivismo, de la Constitución de 1934.

Dos grupos políticos toman para sí el Poder Ejecutivo pluripersonal, afirman su dominio para los dos en los entes autónomos y en los servicios descentralizados, y no se detienen hasta asegurar la partición entre las dos influencias del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso... En realidad, se establecen discriminaciones de derecho público, para beneficio de los grupos pactantes y con lesión directa de los derechos fundamentales de los demás ciudadanos.

La virtualidad de la reforma, es la supresión del Art. 69 de la actual Constitución por el cual "todo ciudadano puede ser llamado a los empleos públicos".

Se trata, a mi entender, de una lamentable equivocación política con respecto a la estructura del régimen de gobierno, a los modos de integración de los órganos de dirección de las empresas administrativas, a los procedimientos destinados a seleccionar a los funcionarios al margen de toda influencia de partido. La regresión a cumplirse, traerá graves consecuencias para la continuidad del estado de derecho de contenido liberal y la normalidad de nuestra democracia.

No cumpliría a conciencia mi deber de profesor, si guardara silencio sobre la política que inspira esa reforma, y que es el factor determinante de sus enormes defectos.

El derecho público es una resultante de las necesidades del medio social, del temperamento de un pueblo, de las ideas, de los juicios de valor políticos, que dan relieve a una cultura. Quien enseña derecho público, sin examinar la política que le da dirección espiritual y sentido lógico, seca adrede su espíritu en la exégesis superficial de las normas, y exhibe al régimen institucional como si careciera de raíces sociales y de ideas determinantes de su contenido, al par que su inteligencia mutilada se mostrará vacía de criterios de legitimidad para juzgar al derecho vigente. Esos profesores sin alma política, merecen el eclipse de la jubilación.

Es obvio que me refiero a la política como actividad intelectual levantada por la preocupación del bien común y de las formas de la vida colectiva, sin rozar cuestiones de militancia partidaria, que es materia prohibida por la Constitución a los directores de entes autónomos.

EL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO DE LOS ENTES AUTONOMOS

En el pacto sobre la reforma se han establecido varias disposiciones especiales sobre el estatuto del funcionario de los entes autónomos, como las de los Arts. 62, 63, y 64. El primero de los artículos citados, ha despertado mayor preocupación. Establece que los entes autónomos, dentro del año de promulgación de la reforma, proyectarán los estatutos de sus funcionarios y los someterán a la aprobación del Consejo Nacional de Gobierno.

No cabe duda, que el texto involucra a la Universidad. El procedimiento previsto, me parece inconveniente. Pero, a riesgo de extenderme, quiero dejar constancia de que no comparto las críticas dirigidas contra las leyes que han dado garantías, con la permanencia y la firmeza del orden jurídico de la legislación, a los funcionarios docentes como la del estatuto del profesor. Colaboré en su preparación, participé en el debate del Senado, como Ministro de Instrucción Pública, y la justicia obliga a reconocer que esa ley aseguró garantías de un valor incomparable con las ofrecidas en los reglamentos del ente autónomo. Mi posición contraria, obedece a fundamentos derivados de la noción de la autonomía y de la convicción de que los derechos y deberes de los funcionarios, deben ser amparados en bases fundamentales, en los grados jurídicos superiores al de la administración pública.

La autonomía de un servicio público, es la calidad de una competencia administrativa, que está subordinada, por lógica, a la Constitución y a las leyes. La constitucionalización de la autonomía opera, sin duda, un descenso de materias, antes tratadas por legislación, que después serán ordenadas por los reglamentos del servicio.

Como lo expuse en otra oportunidad: "La racional interpreta-
" ción de los textos constitucionales obliga a reconocer que la Uni-
" versidad tiene autodeterminación administrativa en una competen-
" cia de autoridad pública que no es predio de libertad, donde a
" partir de textos debe valorizarse por tres conceptos directores:

" 1) Responde a la dirección propia. No está sometida a jerar-
" quía. Nadie puede dictarle órdenes ni instrucciones.

" 2) Tiene a favor de la interpretación de su competencia, una
" teoría expansiva de poderes implícitos.

" 3) Ningún órgano de contralor administrativo puede invocar
" poderes sobre la Universidad, sino en apoyo de textos expresos,
" sujetos a interpretación restrictiva.

"Sobre la base de estos principios de interpretación del alcance
" de la autonomía administrativa de la Universidad, parece evidente
" que bajo el actual derecho positivo está libre del contralor discre-
" cional político-administrativo establecido en los artículos 187 y

" 188 de la Constitución, para los Directores nombrados por el
" Poder Ejecutivo con intervención del Senado, y que el descenso
" de materias impuesto por la constitucionalización de la autonomía
" impone ciertos límites a la actividad legislativa sobre el predio de
" la especialización técnica de la Universidad.

" El Poder Ejecutivo entiende, sin embargo, que todo cuanto se
" refiera al régimen fundamental de otorgamiento de títulos que
" autorizan para el ejercicio de profesiones, no es materia vedada
" a las normas legislativas, desde que pertenece al ramo de la policía
" del Estado y no es objeto exclusivo del tecnicismo de la casa de
" enseñanza.

"La opinión del Poder Ejecutivo es que la Universidad por ra-
" zones de conveniente asesoramiento debió ser oída aunque está
" convencido de que la prescindencia de su dictamen no amenaza el
" valor jurídico de la ley.

" El asunto, como expresó el Ministro de Instrucción Pública
" en la reunión que realizara con la Asamblea del Claustro de Quí-
" mica y Farmacia toca una cuestión técnico-pedagógica de resorte
" exclusivo de la Universidad, y un problema de ejercicio de profe-
" siones, de títulos a otorgar que es de política general del Estado
" que llama al ejercicio de la función legislativa.

" La Universidad tiene competencia privativa en lo que se refie-
" re a la reglamentación de los planes de estudios, de las pruebas a
" rendir, etc.; el régimen general de los títulos profesionales y cien-
" tíficos, del número máximo de años a cursar, de la cantidad máxima
" de materias a enseñar, de la cual dependen los años de estudios,
" problemas de profundo interés público que afectan a la trascenden-
" cia social de la enseñanza y a los derechos individuales, no pueden
" ser negados con respeto de la Constitución a la función legislativa
" nacional".

En consecuencia, la autonomía constitucionalizada de un servicio, no es soberanía, ni independencia, ni implica el rechazo *total* de la legislación, sobre todo, para las materias que no son incumbencia de la especialización técnica de la Universidad, como las que tienen relación con los derechos fundamentales del hombre y de los funcionarios.

Sería partidario de que la Constitución actual, en vez del Art. 57, afirmara categóricamente ciertos derechos innegables de todos los funcionarios: al cargo; al ascenso dentro de la organización escalonada de las situaciones administrativas comunes; prohibición en principio, del traslado como sanción, debiendo dictarse por resolución fundada, con previa oportunidad de defensa por razones de servicio público, para cargos de igual grado y análoga función; derecho de defensa previa, antes de dictarse toda decisión que afecte sus derechos.

El Art. 57, como base de esos derechos, salvo el de defensa en caso de sumarios, etc., es un "cristal de vaguedades". La misma calificación deben merecer las disposiciones pactadas. Ganaría aplauso y ningún reproche político la inserción en la Constitución del reconocimiento de algunos de los derechos esenciales de los funcionarios administrativos y docentes. Lo mismo opino de su consagración fundamental, por medio de la ley, siempre que ésta no invadiera la esfera lógica del criterio técnico de la Universidad, como no lo ha hecho la ley del Estatuto del Profesor.

El régimen propuesto, de someter el estatuto de los funcionarios de los entes autónomos, a la aprobación del Consejo Nacional, no trae ninguna de las ventajas del sistema que preconizo y que describiré con más detalle del siguiente modo: reconocimiento de derechos y garantías en el grado constitucional; desarrollo por ley, con respeto de la especialización técnica del ente autónomo; competencia abierta a los entes, (que debe reconocerse también a los gobiernos departamentales) para intensificar, para aumentar el régimen de derechos y garantías, con prohibición de quebrantarlo, enervarlo o disminuirlo.

LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO NACIONAL

El "snobismo colegialista", según la expresión irónica y feliz del señor Martín C. Martínez — singular eminencia como hombre de estado— atribuye al ejecutivo colegiado, infalibilidad en el acierto de sus decisiones, y una fidelidad sin quebrantos por la reivindicación del derecho. Esa opinión no puede asentarse sobre la experiencia sobrellevada por la Universidad, frente al Consejo Nacional de Administración.

El Consejo Nacional de Administración respetó menos la autonomía universitaria, después de ser consagrada por la Constitución, que los presidentes bajo la Constitución de 1830, aun aquéllos que mayor abuso hicieron de sus poderes, cuando la autodeterminación de los servicios de cultura contaba sólo con el amparo imperfecto de sus leyes orgánicas. La Universidad debió reaccionar con el erudito y fundado informe que firman los Dres. Jiménez de Aréchaga y Varela, frente a las intromisiones del ejecutivo colegiado, que pretendió dar mayor valor a las leyes anteriores a la consagración constitucional de la autonomía universitaria.

El Consejo Nacional quiso intervenir en la designación de las autoridades universitarias, en sus regímenes de exámenes, etc. Cuando se elevó, por error lamentable, a su consideración, el programa de Derecho Procesal, el Dr. Vásquez Acevedo, —basado en los títulos innegables de su respetada versación—, propuso al Consejo Nacio-

nal, y el Colegiado así lo resolvió, la supresión de un capítulo de ese plan de estudios.

El Consejo Nacional, aprobó un día un reglamento para sus funcionarios y lo dedicó a los entes autónomos de autodeterminación administrativa impuesta por la Constitución, "*para conocimiento de sus dependencias*".

En cambio, bajo la reforma constitucional de 1942, la Universidad conoció un Poder Ejecutivo, confiado a la Presidencia de la República con Ministros responsables ante el Poder Legislativo, órgano de gobierno que fué ejemplo de respeto para la autonomía universitaria.

Durante la Presidencia del Dr. Juan José Amézaga, el Poder Ejecutivo hizo saber a la Universidad que no intervendría por respeto de la Constitución, ni en los nombramientos de sus funcionarios, ni siquiera en la firma de los títulos profesionales.

EL PELIGRO DE LAS NORMAS PROYECTADAS

Comprendo la alarma causada por el Art. 189 de la reforma constitucional. Integra la Sección IX sobre entes autónomos y servicios descentralizados. Dispone que las mismas normas, es decir, las del reparto político de las posiciones entre los dos grupos pactantes, se aplicarán para la designación de los consejos de carácter honorario de los organismos con función permanente.

La Universidad es un organismo de función permanente. Sus Consejos no son rentados. La letra de ese precepto le ofrece a la Universidad la constitucionalización del proyecto Williman... Abundan las versiones, en el sentido de que no es esa la intención de los pactantes. Pero las reformas constitucionales, sometidas a plebiscito, se interpretan por su contexto y no por las declaraciones de los autores de las fórmulas jurídicas. La disposición del Art. 189, como lo comprendió el Consejo Central Universitario, pone en riesgo a los servicios de cultura de soportar una dirección emanada del frente político a dos colores que es el sostén del pacto reformista.

El Consejo Universitario debe defenderse a tiempo de semejante contingencia, que a merced de textos equívocos, le impondría a la Universidad la dirección de dos partidos políticos, con vejamen de los fueros de la cultura.

Decía Vaz Ferreira, frente al proyecto Williman: "sería tan infeccioso y maléfico un régimen de administración política de la Universidad, que sería infinitamente preferible la supresión de ésta".

EL CONTRALOR DISCRECIONAL DE LOS ARTICULOS 187 y 188 DE LA CONSTITUCION VIGENTE, PREVISTO EN LOS ARTICULOS 197 Y 198 DEL PACTO REFORMISTA

Siempre entendí que el contralor discrecional de la descentralización establecido en el Art. 187 de la Constitución vigente, no alcanzaba a la Universidad.

Comprendo que los textos no imponen una tesis fuera de controversia. Pero tengo en favor de mi interpretación, muchos argumentos valederos:

a) El origen de esas disposiciones. Pertenecen al proyecto del Dr. Dellepiane. Las establecía para el contralor de los entes comerciales e industriales, y ponía bien al margen de ese régimen a la Universidad.

b) Los textos de los artículos 187 y 188 integran un conjunto normativo perfectamente lógico, si se aplican a los directorios que designados por el Poder Ejecutivo con autorización del Senado, pueden ser destituídos, a pedido del Poder Ejecutivo, por decisión del Senado.

c) La sección sobre entes autónomos fué votada en la Convención Constituyente de 1934, en momentos en que la Universidad reaccionaba contra las disposiciones del decreto-ley orgánico sobre su régimen de fecha 2 de Marzo. El 21 de Marzo termina la publicación oficial de los documentos relativos a los propósitos del P. Ejecutivo sobre la Universidad. El 23 de Marzo se votan en la Convención las disposiciones sobre la autonomía universitaria. Dirá el Dr. Echegoyen, que se mantiene *integralmente* la autonomía de la enseñanza. Afirmará el Ministro de Instrucción Pública Dr. H. Abadie Santos, que se le reconoce "una autarquía comparable a la del Poder Judicial"; "todos los poderes de la autarquía quedan concentrados dentro de la misma Universidad", "se le otorgan los más extensos fueros"; "el Consejo Central podrá intervenir, para que no intervenga el poder político..., etc."; "la Universidad como la justicia, tiene necesidad institucional de independencia".

Por estas razones, he creído que ese contralor discrecional sobre el mérito y la legalidad de las gestiones de los Consejos autónomos, se refiere a los directorios rentados nombrados por el Poder Ejecutivo, con autorización del Senado.

En la reforma aparecen los artículos 187 y 188 de la Constitución actual con los numerales 197 y 198.

Existe el riesgo de que ahora se sostenga, que ese contralor puede ejercerse sobre la Universidad. Sus textos, no pueden ser más peligrosos.

El Poder Ejecutivo observa "lo que crea pertinente", propone

"lo que crea del caso". El Senado resuelve por 3/5 de votos de sus componentes.

Es difícil encontrar en el derecho comparado una fórmula de competencia, donde el límite dependa del arbitrio de quien la ejercita.

Por esa vía, se puede asfixiar por medio del contralor de órganos políticos, toda la autodeterminación de la Universidad en su gestión de enseñanza.

EL RECURSO DE ANULACION ANTE EL CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNO

El Art. 309 de la reforma prevé con léxico imperfecto que no permite dudas sobre la intención perseguida, que los actos administrativos de los entes autónomos serán impugnados por las mismas causas de nulidad previstas en el Art. 301, por recurso de anulación deducido ante el Ejecutivo Colegiado.

Se trata de un recurso, que hará lento inútilmente, sin ningún beneficio, el agotamiento de la vía administrativa. Dada la naturaleza de la Universidad, es lógico que la vía administrativa termine en el Consejo Universitario o en los Consejos de Facultad, y se abran contra las decisiones definitivas de uno u otros, los recursos contencioso-administrativos que procedan, sea ante el Tribunal de lo Contencioso, o ante la justicia ordinaria.

EL REGIMEN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO

Las disposiciones constitucionales vigentes, tenían imperfecciones en su redacción, que no eran obstáculo insuperable para la afirmación eficaz del contencioso de anulación de los actos administrativos, en forma de reglamentos o de decisiones individuales, en razón de su irregularidad jurídica. Los textos nuevos no aclaran ni mejoran las disposiciones vigentes, y tienen una redacción engorrosa, a las veces sin sentido racional posible, tal vez debida a errores de copia de las publicaciones periodísticas. Confiamos en que sus redactores, al realizar de nuevo su lectura, pondrán en claro las normas del contencioso-administrativo, que el léxico constitucional, llama de revocación.

Si se le quiere establecer, con toda su noble trascendencia, no costará trabajo dictar las pocas normas fundamentales de su organización y de su funcionamiento.

Haré en parágrafos separados, las observaciones capitales sobre los nuevos textos, en la parte que es susceptible de interpretación.

1. — En la Constitución se establece el procedimiento a seguir. Debe dejarse esa tarea a la ley. Lo grave, es que el régimen proce-

sal impuesto en el orden constitucional por encima de la legislación, es un sacrilegio en el contencioso de anulación. Se impone el procedimiento de los juicios de menor cuantía. Es decir, que se encara ese contencioso, como un pleito entre partes, cuando se trata de un proceso dirigido al acto irregular que exige por su naturaleza, un procedimiento semejante al de la casación. Lo racional es que planteada la impugnación del acto irregular, el Tribunal requiera informe del órgano que dictó la decisión, y por resolución propia, como director del proceso, abra a prueba, requiera antecedentes, ordene diligencias para mejor proveer y falle a la brevedad posible, haciendo o no lugar a la anulación. Sólo con ese procedimiento, el contencioso tendrá la eficacia de anular con oportunidad los actos administrativos irregulares, siendo un preventivo que impedirá, a tiempo, las condenas de reparación. Si el proceso es el de los juicios de menor cuantía, y con un Tribunal de cinco miembros, la revocación llegará después de un año largo de ejecuciones administrativas del acto irregular con cosecha para las personas públicas de condenas de reparación. Piénsese en un reglamento de ascensos ilegal, anulado a los años, después de ser concretado en cantidad de situaciones administrativas individuales irregulares.

2. — El recurso por exceso o desviación de poder, debe abrirse para todo el que tenga interés en la revocación del acto administrativo irregular. Si se acentúa con adjetivos, la subjetividad de ese interés, el contencioso de anulación pierde todo el carácter semisocial que le hizo ganar prestigio en la doctrina, juzgando al agraviado como un fiscal público de la legalidad.

3. — Es incomprensible que se imponga la exigencia de cuatro votos conformes, para dictar el fallo de anulación.

La Suprema Corte de Justicia, dicta las sentencias sobre los asuntos de más trascendencia jurídica, con la concurrencia de sus cinco miembros, por mayoría. La misma disposición debe regir para el Tribunal de lo Contencioso. Salvo que se entienda que hasta el criterio de regularidad jurídica administrativa, debe contar con la conjunción de opiniones de los pactantes.

4. — No se descubre explicación posible de la intervención del Tribunal, en asuntos de derechos subjetivos a reparación. Se prevé en el inciso 2º del Art. 302, que el Tribunal por tres votos, *podrá reservar a la parte demandada su acción de reparación*, cuando la causal no sea *lo suficientemente grave* para declarar la nulidad, o cuando conceptúe que la nulidad es susceptible de producir daños graves e irreparables.

Ese y otros artículos, acotaremos, traen un contencioso de anulación de una originalidad auténtica, no conocida en el panorama mundial. Para dictar la anulación se exige ilegalidad suficientemente *grave;* y se descuenta que la revocación jurisdiccional de un acto

ilegal puede producir daños graves e irreparables. ¿Habrá peor daño social que el derivado del mantenimiento de la legalidad?

Es una etapa elocuente en favor de la ilegalidad y de su trascendencia lesiva.

A esos efectos, que dan una pauta sobre la forma limitada como encara el régimen nuevo al Tribunal de lo Contencioso, se agrega la competencia inusitada prevista sobre la "reserva de los derechos a la reparación" y sobre la subordinación arbitraria de la acción por indemnización, a la declaración de "nulidad" o de la antedicha "reserva".

Buscando una explicación a semejante precepto, creo descubrir un lamentable saldo ideológico de las primeras fórmulas de la reforma sobre la misión del Tribunal. Según se publicó en la prensa, al principio se organizó el contencioso de anulación sobre estas bases: quorum de cuatro en cinco, para decidir la anulación; si el órgano público se resentía ante la anulación de su acto ilegal, el Tribunal se integraba con dos miembros más; la anulación entonces, sólo podía resolverse por cinco miembros sobre siete; si no se hacía lugar a la anulación, no se podía reclamar reparación ante la justicia.

Semejante régimen, me autorizó a sostener que regresábamos como etapa de civilización al estado policía, con el poder público irresponsable.

Cabría dar un paso más en el sentido de la franqueza, y afirmar en la Constitución que vista la necesidad del Estado y de los pactantes, con respecto al mantenimiento de la ilegalidad administrativa, se declaraba al Estado irresponsable por sus actos irregulares y sus hechos lesivos.

A estos antecedentes, se debe atribuir esa inadmisible subordinación de los derechos a la reparación, a los fallos de anulación de actos administrativos. Esa es materia totalmente ajena al Tribunal del Contencioso de Anulación por irregularidad jurídica.

Al incrustar ese punto en su competencia, los reformistas incurren en contradicción con los mismos preceptos pactados. En efecto, en la reforma, se prevé, como en la Constitución actual, que una ley por 3/5 de votos, podrá atribuirle el conocimiento del contencioso de reparación.

Si por la Constitución no se le da la competencia de entender en las acciones por reparación, ¿por qué entonces se le entromete a prejuzgar sobre lo que no juzga, declarando la reserva de los derechos a reparación que serán ventilados ante la justicia ordinaria? ¿ por qué razón se condiciona la acción de reparación a la declaración de "nulidad", si la lógica jurídica elemental indica que son dos mundos del contencioso perfectamente separables?

No es hidalgo criticar soluciones jurídicas, atribuyendo inten-

ciones. Puede que desvele a los pactantes un sentido fervoroso por la legalidad administrativa y por la responsabilidad de las personas públicas. Los textos no registran pruebas en favor de esos desvelos. Convencen de que se busca constituir un Tribunal político de reclamos, que hará poco en contra de los actos ilegales, y pondrá obstáculos a la reparación debida por los hechos de ejecución de las personas públicas.

El contencioso de reparación lleva más de un largo siglo de aplicación feliz, por nuestros Tribunales. Su jurisprudencia se cita como un ejemplo, en los más prestigiosos sectores de la doctrina del derecho público. ¿Qué pretexto escondido ha orientado las voluntades para convertir al Juez de la Anulación de los actos administrativos irregulares, en fiscal decisivo de las acciones de indemnización? En ese asunto, el Tribunal no puede tener intervención alguna.

Hay actos inobjetables de derecho público que por su trascendencia perjudicial sobre derechos individuales, pueden imponer la responsabilidad de las personas públicas. Entre ellos, cabe citar todos los actos administrativos regulares, de ejecución de monopolios legales, que arrebatan a los particulares la lícita actividad económica que desempeñaban. Nuestra justicia ha conquistado ilustre reputación, con sus repetidos y consecuentes fallos sobre la materia. Al mismo tiempo, puede dictarse el fallo de anulación sobre actos irregulares, sin que aparezca la mínima posibilidad legítima de derechos a reparación.

La separación de los dos contenciosos, es verdad divulgada, por todos conocida.

La eliminación de todas esas disposiciones, inspiradas en propósitos de absolutismo etático, quitaría las vallas opuestas para la misión saludable del Tribunal en favor de la legalidad administrativa, y permitiría el mantenimiento de una de las conquistas plausibles de nuestra organización político-jurídica: un Estado intervencionista para servir a la sociedad, con la garantía de una justicia lúcida y proba, destinada a la protección de los derechos individuales.

OTROS PROBLEMAS DE INTERES FUNDAMENTAL

Me permito señalar a la atención del Consejo Central Universitario, varios problemas planteados por la reforma, que pondrán en quiebra el prestigio logrado por nuestras instituciones y por la normalidad de nuestra democracia política de inspiración al mismo tiempo, liberal y solidarista. Son los siguientes:

1. — La democracia es un régimen de convivencia con garantías, de mayorías y minorías. Ningún electorado por grande que sea,

puede arrebatar los derechos inherentes al libre juego de los demás grupos políticos. El principio de las mayorías, es legítimo, para fines limitados: no puede dar lugar al despotismo de los que son más.

2. — La reforma establece en el artículo 78º, una arbitraria discriminación política, permitiendo a unos partidos la acumulación de votos bajo el lema, con negación de ese derecho a las otras agrupaciones políticas. Un régimen igual, adoptado en otro país americano, fué objeto de críticas severas por parte de nuestra prensa, considerándolo como una etapa hacia el totalitarismo, por la traba opuesta a la acción espontánea de los electorados.

Esa discriminación política, viola la declaración universal de los derechos del hombre, que contó con la adhesión del Uruguay.

3. — La trascendencia de la reforma arrasa con el alcance del Art. 69 de la Constitución, según el cual, "todo ciudadano puede ser llamado a los empleos públicos."

La reforma no aporta ninguna garantía para el libre acceso de las capacidades a la administración pública. En el futuro, se hará régimen, con el estatuto divulgado por el Presidente del Instituto de Colonización en la Cámara de Representantes: exclusivo reparto de los empleos, según porcentaje entre los pactantes.

4. — Si el Estado aumenta sus incumbencias y se convierte en empresa de servicios públicos, cabe cuidar la integración de los directorios de empresas administrativas, en forma de evitar todo peligro de desnaturalización de la democracia. Son direcciones técnicas, que deben estar limpias de militancia político-electoral. La afirmación por disposiciones constitucionales, de que esas administraciones técnicas deben corresponder a dos sectores políticos, agrava los males actuales y cierra toda perspectiva de mejoramiento. La época exigía abrir las puertas a una reforma que fulminase esas funestas influencias político-electorales, y permitiera en ciertos servicios el acceso a la dirección, de los elementos administrativos con experiencia, y de los usuarios.

Al exponer ante el Consejo Universitario, la opinión sobre la reforma y su influencia sobre la Universidad, agradezco al señor Rector y demás miembros de la Corporación el honor dispensado, presentándoles las expresiones de mi mayor consideración y estima.

Juan J. Carbajal Victorica.

INFORME DEL DR. JUSTINO JIMENEZ DE ARECHAGA.

Al Consejo Central Universitario.

No es posible comprender exactamente una disposición constitucional si se la aísla del contexto general y se prescinde, para su consideración, del espíritu que anima al conjunto.

En el caso, el espíritu del proyecto de reforma es ya suficientemente conocido: se tiende a fortalecer gravemente los poderes del Ejecutivo Central y a llevar, tan lejos como sea posible, la distribución de los cargos públicos entre los dos mayores grupos electorales.

Pero, tratándose de precisar cuáles serán, para la Universidad de la República y para los demás entes autónomos con función docente, los efectos de la sanción de la reforma proyectada, basta el análisis directo de algunas de las disposiciones contenidas en el mismo para evidenciar que su peligrosidad es tal como para que se aconsejen los mayores y más urgentes esfuerzos dirigidos a obtener su modificación.

Esas normas hacen referencia a tres materias distintas:

a) Estatuto de los funcionarios con tarea docente;
b) Integración del Consejo Central Universitario; y
c) Recurso, ante el Consejo Nacional, contra las resoluciones del Consejo Central Universitario.

Analizaremos por su orden esas tres grandes cuestiones, sin dejar de reconocer que el proyecto contiene otros preceptos cuyo contenido necesariamente debe preocupar a un organismo que, como la Universidad, no puede ser ajeno a cuantos intentos amenacen producir un movimiento regresivo de nuestra cultura política. De nada servirá el ajuste técnico de las disposiciones que a la Universidad se refieren, si se condena a este organismo a desenvolver su altísima función civilizadora en un medio institucional dominado por la idea de que el gobierno y la administración son el patrimonio de dos partidos, cuya unidad y previvencia resultan, más que de la espontánea determinación de la ciudadanía, de un artificioso régimen de preceptos constitucionales que impide la integración de nuevas fuerzas o la libre fusión de las ya existentes.

a) *Estatuto de los funcionarios con tarea docente.*

El Art. 62 del proyecto establece que los entes autónomos deberán proyectar los estatutos para sus funcionarios, correspondiendo su aprobación al Consejo Nacional.

La fórmula es indiscriminada, rigiendo por igual para el Banco Hipotecario, la ANCAP y la Universidad.

Quizá no se ha comprendido el significado especial que cobra en la Universidad el Estatuto del Funcionario, en cuanto él comprende a los docentes.

La Universidad, como empresa de cultura es, en último análisis, sus profesores. Si algo es de la especialidad orgánica de la Universidad, ello ha de ser cuanto se refiera a la selección, a la promoción, a la regulación del trabajo de sus profesores. Si para algo la Universidad necesita, mediante su organización autonómica, poner cierta distancia entre las preocupaciones y apetencia de los partidos políticos y su propia actividad, es para decidir cuanto se refiere a la formación y al funcionamiento de su claustro de profesores. Si en algo se ha de reconocer la superioridad técnica de la Universidad es en la materia relativa a la selección del cuerpo docente.

Porque así lo entiendo, pude sostener hace ya siete años que, cercenada esa potestad del ente, lo demás de su autonomía es lo de menos.

Es imposible asimilar, bajo este punto de vista, la situación de la Universidad a la de los demás entes autónomos. En nada se afecta la especialidad orgánica del Banco de la República o la de la UTE por el hecho de que les sea impuesto desde fuera el estatuto de su personal, o la lesión resultará levísima. En cambio, la Universidad habrá perdido todo medio de organizar sus servicios conforme a lo que le aconseje su superioridad técnica — raíz de su autonomía — desde que el poder político se arrogue la potestad de decidir cómo se ha de contribuir al personal de enseñanza, cuál será el sistema de promoción, en qué caso rotarán los profesores, con arreglo a qué normas deberán desempeñar sus tareas.

En este punto, la Universidad debe reivindicar el poder jurídico de instituir, por la vía de reglamentos de servicios, el estatuto de sus profesores, reaccionando contra la tendencia — que considero suicida —, de los Consejos de Enseñanza Primaria y de Enseñanza Secundaria, los cuales, en una actitud que parece traducir profundo escepticismo respecto de las excelencias del régimen autonómico, han requerido de los poderes políticos el disciplinamiento de tal materia. De este modo se ha abierto una brecha para indebidas ingerencias futuras en el gobierno de los entes de función cultural, que será difícil reducir y peligroso mantener.

En mi concepto, la Constitución podría establecer algunos principios básicos, referentes a la inamovilidad de los profesores, a su traslado, a su defensa contra actos arbitrarios que puedan afectarlos, dejando librado el desarrollo de tales principios a las autoridades universitarias, sometidas al contralor de legalidad de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo "despolitizado".

Pero si se quiere elegir un mal sistema, uno de los peores sistemas imaginables, líbrese al Consejo Nacional esa competencia.

b) *Integración del Consejo Central Universitario.*

El pacto de partidos que está en la base del movimiento reformista, me hizo abrigar la ilusión de que el Consejo Central Universitario quedaría al maregn del reparto de posiciones administrativas entre los dos grupos electorales mayores; de ese reparto que no sabemos si considerar como base doctrinal del proyecto o como fuerza motora del proceso de revisión constitucional en vías de ejecución a velocidad supersónica.

El pacto distinguía, en efecto, entre los Directores de entes autónomos que fueran rentados y los que fueran honorarios, prescribiendo la distribución de los cargos de consejeros entre los grupos electorales mayoritarios y según cuota fija, sólo para los directores rentados.

Ese distingo desaparece en el proyecto de reforma nacido del pacto, el cual impone aquel régimen de integración, indiscriminadamente, para todos los Directorios, sean o no rentados.

Frente a lo inequívoco del texto, no es necesario ir más lejos en el análisis. Y si para interpretarlo recurrimos al espíritu general que domina la construcción elaborada por los grupos pactantes, se ha de reconocer que la solución más conforme con ella sería la que involucrara a la Universidad en el lote de las posiciones administrativas a repartir.

En tales circunstancias, se debe considerar como una garantía en absoluto insuficiente cualquier aclaración o reserva que se pueda formular en las actas de la Comisión que estudia el proyecto, o aún en el curso de su discusión parlamentaria. Por lo demás, téngase presente que el Parlamento es llamado a sancionar un proyecto de reforma, nada más que un proyecto, quien sanciona la reforma es el cuerpo electoral, y lo que se somete a su decisión es sólo el proyecto, y no las actas y las reservas que en ellas se contengan, las que no podrán ser opuestas a textos expresos de alcance inequívoco. Por tanto, sería realmente una imprudencia que la Universidad se conformara con tales aclaraciones o reservas, por más generales que ellas fueran. Debe esforzarse por obtener la modificación del proyecto lisa y llanamente.

En cuanto a la norma que estableciera, expresa o implícitamente, que el Consejo Central de la Universidad debe integrarse en la forma prevista para los demás entes autónomos por el proyecto en estudio, estimo que sería desconsiderado para los señores consejeros que me han solicitado este informe el que me esforzara por demostrar que ella sería de todo punto de vista intolerable. Cualquier reacción del Claustro entero estaría justificada en el caso de que se pretendiera imponer tan regresiva y monstruosa reforma.

c) *Recursos ante el Consejo Nacional contra las resoluciones del Consejo Central Universitario.*

El Art. 309 del proyecto, que también se refiere indiscriminadamente a todos los entes autónomos, instituye un recurso de anulación contra las resoluciones de sus Directorios, para ante el Consejo Nacional.

El Consejo Nacional podrá, al ser llamado a conocer de tales recursos, anular el acto del Directorio del ente, por ilegalidad o por desviación de poder.

La fórmula no carece de antecedentes en nuestro Derecho. Ya la Constitución de 1918, al legitimar por su artículo 100 las autonomías nacidas al margen y con infracción de la Carta Fundamental de 1830, creaba un régimen (entonces llamado de tutela administrativa) según el cual el Consejo Nacional de Administración entendería de los recursos que se dedujeran contra las decisiones de los entes autónomos "según las leyes". Esta última expresión fué entendida, en el designio de volver congruente la posibilidad de ocurrir ante el Consejo Nacional con la consagración del principio autonómico, que importa la quiebra de la línea jerárquica, en el sentido de que sólo las resoluciones ilegales, podrían ser anuladas — y no sustituídas — por el "tutor".

Varía el mecanismo en 1934 — y la variante se mantiene a través de la reforma de 1942—, al prever la nueva Constitución el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo, situado "en medio de la Administración" y encargado de velar por la regularidad jurídica de sus actos, y al consagrarse un sistema — el configurado por el actual Art. 187 — para responsabilizar a los gestores de tales servicios autónomos, sin perjuicio de que sus actos continuarán siendo irrevisables tanto para el Ejecutivo Central como para el Senado.

El proyecto en trámite incurre en un verdadero absurdo al adicionar las dos formas de contralor, absurdo semejante al que comete cuando admite paralelamente — aunque con distintos efectos — que la constitucionalidad de las llamadas "leyes municipales" puede ser objeto de pronunciamiento por parte de la Suprema Corte y de la Asamblea General. En efecto, al tiempo que establece el Tribunal de lo Contencioso - Administrativo (bajo una forma que hace de él una caricatura de tribunal), incorpora al texto este recurso de anulación ante el Consejo Nacional de Gobierno, e impide que se llegue al Tribunal sin haber recurrido antes al Consejo.

Refiriendo esos preceptos a la Universidad, se debe concluir que cualquiera de sus decisiones finales, ya sean de carácter puramente administrativo o rigurosamente técnico, podrá dar mérito a que se la discuta, en cuanto a su legalidad, por el Consejo Nacio-

nal, el que podrá anularla. Si es anulada, el proceso terminará ahí; si se declara su legalidad, quedará libre la vía de recurso para ante el Tribunal.

No se puede disimular la inconveniencia del sistema. Fuera de que arriesga la creación de una doble jurisprudencia sobre legalidad de los actos administrativos (la del Consejo Nacional y la del Tribunal), salvo que se ponga a cargo de las autoridades partidarias de los dos grupos electorales mayores el establecer entre ellas la uniformidad, la intervención del Consejo Nacional— no por colegiado menos peligroso para las autonomías, como lo enseña una experiencia ya vivida e intergiversable — favorecerá todo género de indebidas presiones e ingerencias en el gobierno de la Universidad, sin ventaja para el País.

Los que confían en el futuro Tribunal de lo Contencioso - Administrativo, no podrán justificar esta duplicación de los recursos; los que sospechamos de su bondad, en razón de la forma como se le integrará, vemos duplicados los peligros.

Pero piénsese, además, que en muchos casos, por el contenido o por la naturaleza del acto que el Consejo Nacional anule en ejercicio de la potestad que se le atribuye, el Consejo Universitario se verá impedido de llevar el debate sobre legalidad hasta el Tribunal, o de promover una defensa de sus poderes constitucionales ante la Suprema Corte. En tales alternativas, la decisión del Consejo Nacional será la palabra última y decisiva, y por tal modo un cuerpo esencialmente político y no necesariamente técnico interferirá la acción de un organismo que, si es autónomo, es porque se le considera específicamente técnico y se ha descubierto que debe girar en una órbita liberada de interferencias políticas.

En conclusión, pienso que mediante la imposición del estatuto del personal docente por el Consejo Nacional, mediante la integración del Consejo Universitario según el régimen del reparto político a cuota fija y mediante los recursos de anulación ante el Ejecutivo Central, se abatirá, en lo que tiene de sustantivo, la autonomía universitaria; y se introducirá en el Claustro un factor de perturbación que habrá de desvirtuar el espíritu actual de esta institución.

En consecuencia, defendiendo el porvenir de la cultura nacional, estimo que la Universidad debe realizar los mayores esfuerzos de que sea capaz por obtener la modificación de las disposiciones analizadas; proponiendo otras que convengan a su naturaleza y no conformándose con reservas en actas o en debates, las que no serán objeto del voto popular ni podrán ser opuestas a textos de inequívoco alcance.

Es cuanto debo informar al Consejo, agradeciendo la distinción que supone esta consulta.

Justino Jiménez de Aréchaga.

INFORME DEL DR. APARICIO MENDEZ

Montevideo, setiembre 4 de 1951.
Señor Rector de la Universidad
Arquitecto Leopoldo C. Agorio.
Presente.

De mi más alta consideración:

De acuerdo con lo resuelto por el Consejo Central Universitario en sesión de ayer tengo el honor de presentar los preceptos mínimos requeridos para asegurar en el proyecto de reforma constitucional a estudio la máxima autonomía de la Universidad.

Para no dar mayor extensión a esta nota creo conveniente limitarme a ratificar lo expuesto en aquella reunión. Como lo dije entonces, aunque justifico el propósito de asegurar mediante fórmulas concretas la autonomía universitaria no comparto ninguna inquietud en cuanto al propósito que hayan podido tener los partidos políticos pactantes frente a la Universidad. En mi concepto las disposiciones que vulneran la autonomía o que la rozan tal cual ha estado incorporada a nuestra vida institucional no responden al deseo de obtener esa finalidad: son sencillamente la consecuencia de haber encarado dentro de normas amplias la autonomía en general dando preferente atención a la de los servicios comerciales e industriales. En esas condiciones resulta difícil puntualizar la posición de los Institutos de Enseñanza y sobre todo de la Universidad de la República cuyas estructuras y normas funcionales tienen carácter especialísimo.

Los preceptos que se proponen constituyen soluciones mínimas y de máxima concreción que buscan por razones obvias no comprometer la economía del proyecto defendiendo estrictamente la autonomía de la Universidad. Agrego que hago referencia siempre a la Universidad de la República considerando que nuestro deber se circunscribe a la defensa de sus fueros. Si estuviera en nuestra competencia o no se reputara ejercicio de una procuración oficiosa correspondería donde hablamos de la Universidad de la República, decir las Universidades de la República e Institutos Autónomos de Enseñanza.

Sin entrar al estudio detenido de lo dispuesto por el proyecto en materia de funcionarios públicos tanto por la extensión del tema como por la necesidad de examinar una versión oficial del mismo creo que se tutelan los fueros de la Universidad manteniendo todo lo referente a los Estatutos (personal docente, administrativo y técnico), en el campo natural de la competencia legislativa, solución que se completa con un derecho de iniciativa para la Universidad. Tal es el fundamento del agregado de un inciso final al Art. 62 del proyecto.

El art. 64 enfoca un tema de gran complejidad y de profundas repercusiones en la vida del Estado sin olvidar las derivaciones sociales. Entrar a examinarlo y a encarar fórmulas sustitutivas o complementarias sería una tarea de discutible competencia de la Universidad, de dudosa eficacia en la lucha por su autonomía y, creo, de imposible realización dentro de los términos apremiantes de que disponemos. Con todo parece evidente la conveniencia para el mejor ejercicio de la enseñanza de suprimir la parte final del Art. 64, Inc. 1º, que entrega a la discreción del legislador la creación de Comisiones habilitadas, entre otras tareas, para la aplicación de las medidas disciplinarias. La imposición como la aplicación de sanciones son funciones que corresponden por esencia directa e inmediatamente al Estado.

La modificación del Art. 190 busca un ajuste de la terminología que elimine toda duda futura en cuanto a la Universidad de la República cuyos órganos de dirección se integran con miembros electivos en el sentido estricto del vocablo y miembros por designación de órganos componentes de la misma.

El Art. 197 que regula el control de conveniencia y legalidad de la gestión de los Consejos o Directorios de los Entes Autónomos presenta también una gran complejidad. Rever las fórmulas del proyecto no sería tarea provechosa porque con seguridad ello generaría discusiones que comprometerían nuestro tiempo. En mi concepto la solución que propongo deja a salvo la situación de los Directores de la Universidad frente a cualquier iniciativa política del momento ya que el problema de la conveniencia no puede generar por sí mismo una cuestión de responsabilidad. Esta solución como la proyectada por el Art. 64, antes expuesta, tiene carácter general en su materia pero se funda en la defensa de los fueros de la Universidad de tal manera que lo proyectado incide o influye sobre el mejor orden institucional, sin distinción.

En el caso del Art. 198, como una defensa general de la autonomía igualmente en la que está comprendida la de la Universidad se invierten los términos dando al silencio de la Cámara de Senadores el carácter de una denegatoria.

La parte final del Art. 200 se modifica dándole mayor exten-

sión en el doble aspecto funcional y formal a fin de dejar en libertad de acción a la Universidad en el juego de sus leyes orgánicas sin perjuicio de las soluciones especiales que pueda imponer el Parlamento.

Por último, se suprime el control del Poder Ejecutivo sobre los actos de la Universidad llevándolo directamente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo por las consideraciones que se formularon en esta Sala. Desde que existe un control de coordinación sobre la gestión parece razonable sustraer al Poder Central el directo e inmediato de la anulación si se entendiera que es vía jurisdiccional o el de la revocación en el plano administrativo. La expresión "en su caso", concreta la distinción entre las soluciones o actos de carácter técnico con discrecionalidad excluyente de apreciación jurisdiccional ulterior y las administrativas que admiten apreciación de responsabilidad.

Saludo al señor Rector y por su intermedio a los señores Consejeros y colegas con mi consideración más distinguida.

Aparicio Méndez.

A continuación se publican los preceptos propuestos por el Dr. Aparicio Méndez, para su incorporación al P. de R. C.

Art. 62º— Agregar un inciso final:
"Los Estatutos del personal de la Universidad de la Re-
" pública serán de aprobación legislativa por iniciativa
" de los órganos universitarios competentes".

Art. 64º — Suprimir la parte final del inciso 1º que dice:
"...;y aplicación de las medidas disciplinarias".

Art. 190º— Sustituir la parte final del Inciso 1º:
"...que los elegirán o designarán".
Agregar un inciso final:
" Para la integración de los órganos directivos de la
" Universidad no regirá en ningún caso la proporciona-
" lidad ni criterio político equivalente a que se refiere
" el Art. 186".

Art. 197º— Agregar un inciso final:
" Cuando la observación se refiera a la conveniencia no
" podrá plantearse como consecuencia directa de la
" misma problema disciplinario alguno".

Art. 198º— Sustituir el inciso final en los siguientes términos:
" Si la Cámara de Senadores no se expidiera en el tér-

" mino de noventa días se considerará desechada la pro-
" posición del Poder Ejecutivo".

Art. 200º— Sustituir el inciso final por el siguiente:
" Lo dispuesto en este artículo no alcanza a la Uni-
" versidad de la República sin perjuicio de las prohibi-
" ciones e incompatibilidades especiales que pueda es-
" tablecer la ley."

Art. 309º— Agregar un inciso final que vendría a ser el 3º:
" Las decisiones del órgano directivo de la Universidad
" de la República serán recurridas, en su caso, directa-
" mente ante el Tribunal de lo Contencioso Administra-
" tivo".

INFORME DEL DR. ENRIQUE SAYAGUES LASO

Señor Rector de la Universidad,
Arqº Leopoldo C. Agorio.

De mi mayor consideración:

En cumplimiento de lo resuelto en la sesión del Consejo Central Universitario, a la que tuve el honor de asistir, cumplo con expresarle, de manera muy sintética, las principales observaciones que me merece el proyecto de reforma constitucional, en cuanto se relaciona con la Universidad.

1º Los Arts. 59, 62, 63 y 64, a más de tener una redacción que en algunos aspectos puede prestarse a equívocos sobre su alcance, consagran soluciones que considero inconvenientes con la autonomía que debe tener la Universidad.

En efecto, el estatuto para los funcionarios de la Universidad necesitará la aprobación del Consejo Nacional, órgano eminentemente político. Además el Art. 63 da al Parlamento facultades casi ilimitadas en cuanto a las normas a dictar en esa materia, las cuales podrán referirse a la Universidad e incluso sólo a ella. Y finalmente, el Art. 64, en cuanto prevé que la ley autorice a los entes autónomos a tomar ciertas medidas de naturaleza interna, parece consagrar un criterio restringido para su autonomía.

2º Las disposiciones de los Arts. 186-190, relativas a la designación de los Directorios y Consejos de entes autónomos, en la forma como están redactadas incluyen a la Universidad en el régimen de designación de sus autoridades por el Consejo Nacional, con el re-

parto de sus cargos entre los sectores con representación en dicho cuerpo.

Teniendo en cuenta lo que ello significaría en la vida de la Universidad, creo innecesario insistir sobre la necesidad de rechazar dicha solución.

3º El Art. 309 que permite impugnar los actos administrativos de las autoridades sometidas a tutela, solicitando su anulación al Consejo Nacional, es profundamente inconveniente.

Existiendo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tal impugnación debe hacerse ante éste y no ante un cuerpo político. Máxime que la Universidad no podría reclamar contra las decisiones del Consejo, como podrían hacerlo, en cambio, los particulares.

La trascendencia de dicho recurso es mucho mayor de lo que parece a simple vista, porque teniendo en cuenta lo dispuesto en el Art. 310, cualquier punto puede llegar a resolución del Consejo y obtenerse un pronunciamiento contrario a lo que la Universidad cree acertado y legal.

Tales son, en forma sumarísima, las observaciones que me merece el articulado de la reforma proyectada relativamente a la Universidad. Cabría agregar otras muchas observaciones, pero la premura del tiempo con que me ha sido solicitado este dictamen no me permite extenderme al respecto.

Si fuera necesario, ampliaría este dictamen.

Sin otro motivo, saludo a Ud. con mi mayor consideración.

Enrique Sayagués Laso.

Dr. JUSTINO JIMENEZ DE ARECHAGA

EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1951

(Conferencia en el Salón de Actos Públicos, dictada el 13 de setiembre de 1951).

Cumpliendo un propósito de extensión universitaria, el Consejo Central ha resuelto organizar un cursillo de conferencias acerca de la reforma de la Constitución, a cargo de los profesores de Derecho público.

Quizás resulte sobreabundante decir que, con tal decisión, la Universidad no viene a enrolarse en la lucha de partidos y tendencias a que este proceso reformista ha dado origen. Las opiniones y juicios que desde esta cátedra se emitan no serán opiniones y juicios de la Universidad, sino de cada uno de los profesores que la ocupen. Es posible que ellas resulten dispares y hasta contradictorias, con lo que nada se habrá perdido en cuanto al fin que se persigue. En todo caso, tales opiniones, emitidas con la misma entera libertad de que disponemos para el ejercicio de nuestra labor normal de docencia, sólo comprometerán nuestra responsabilidad personal.

Con no ser tan viejo, ya veo a algunos de mis alumnos ocupando bancas parlamentarias, inspirados en principios expuestos en la cátedra, afirmando sus interpretaciones, dando curso a fórmulas en ella enseñadas.

Crecerá su influencia y gravitarán en el Gobierno; alcanzarán el apoyo de fuerzas cívicas y con ellos deberán entenderse los jefes de partidos; esas enseñanzas universitarios se traducirán a las leyes y serán pautas para la administración de la vida común y para la regulación de nuestras instituciones políticas.

Nada de esto es desmedida ilusión o fuente de absurda vanidad, sino motivo de grave preocupación para quien enseña y estímulo para una permanente actitud autocrítica.

Y es que la política del Estado se hace no sólo en el ámbito del Parlamento, de los partidos o de la prensa partidaria, sino también en los sindicatos, en las asociaciones profesionales, en los grupos de intereses y, en muy alto grado, aquí, en la Universidad.

Es un hecho público que la difusión de ciertos dictámenes suscriptos por profesores de la Universidad y relativos a algún aspecto de la reforma que se está elaborando, ha provocado una ola de comentarios en ciertos medios políticos, no siempre justos o conside-

rados. Se han presumido intenciones ocultas, se han supuesto móviles inferiores y se ha llegado a sostener, aún por quienes en tantas oportunidades han reclamado una más viva preocupación de la Universidad por el estudio de los grandes problemas nacionales, que a ella y a sus hombres está vedada toda ingerencia en esta grave cuestión. En más de un caso, el tono de esos comentarios ha excedido todo comedimiento.

Nosotros admiramos a los políticos que han entregado su vida entera al servicio del Estado. No es tan intenso el halago de la vanidad, ni ha de ser tan absoluta la ceguera del renombre y de la gloria que se alcanza con las posiciones espectables, como para superar la contrariedad de los fracasos, la angustia de las incertidumbres, la mordedura de los juicios injustos y apasionados que tan a menudo conturban hasta el sosiego de sus vidas privadas. Con su experiencia y sus aptitudes, cualquier empresa de grandes negocios podría ofrecerles todas las satisfacciones de una existencia tranquila, regalada y hasta opulenta. Sólo el amor a la Patria alcanza a explicar, en un individuo capaz y normalmente constituído, su entrega total a la vida política en un Estado democrático.

Pero reclamamos de ellos y para nosotros, los hombres de la Universidad, el mismo grado de comprensión. Si ellos necesitan acumular reservas de fuerza moral para actuar en la impureza inherente a las transacciones y a los pactos, de la misma fuerza moral debemos armarnos nosotros para no comprometer jamás la clara limpidez de los principios permanentes, para mantenernos ecuánimes, para contener nuestras pasiones y evitar que ellas oscurezcan o perturben nuestros juicios.

Si al brillo de sus vidas corresponden los graves efectos de la popularidad, la oscuridad de las nuestras no tiene otra compensación que el secreto goce de contemplar una fórmula bien lograda o imaginar los beneficios que para el pueblo podrían derivar de una solución técnica que se alcanza después de penosos trabajos, y que se siente la carencia absoluta de los medios de poder, necesarios para traducirla en acto.

De este respeto recíproco derivarán ventajas indiscutibles para todos. Comprendan los políticos prácticos, que se mueven en el mundo de las acciones, que necesitan, y mucho, de los hombres de la Universidad, a veces mejores técnicos. Y aprendan a respetarlos, en cuanto, en la variedad de sus funciones y especialidades, no les ceden un ápice en su preocupación por el bien común, en su interés por el progreso del pueblo y en su total devoción por la República.

El proyecto de reforma constitucional en trámite une, a pequeñas virtudes de detalle, enormes defectos de fondo; tantos,

como para que su somera exposición rebase los discretos límites de tiempo de una conferencia.

Por ello, he decidido circunscribirme solamente a tres aspectos de esta iniciativa: la disposición sobre lemas, las normas sobre presupuesto y la organización prevista para el Ejecutivo.

Entremos al examen de la primera cuestión, la que se refiere a los lemas partidarios.

I

El artículo 78 del proyecto, relativo a la acumulación de votos por lema, al tiempo que encierra una grave injusticia, consagra un régimen inconciliable con los principios sustantivos del orden democrático.

Si la democracia es respeto al hombre y a su razón libre; si, en cuanto sistema de convivencia política, reposa en el principio de que todo poder proviene del libre consentimiento, expresado a través de empresas de opinión pública —los partidos— que han de poder constituirse y transformarse sin restricciones, siguiendo el movimiento fluctuante de las ideas, ese artículo 78 debe ser condenado como un injerto de antidemocracia en el plan general de una Constitución democrática.

La letra de esa disposición expresa lo siguiente: "La acumulación de votos por lema para cualquier cargo electivo sólo puede hacerse en función de lemas *permanentes* que hayan obtenido en dos elecciones inmediatamente anteriores representación legislativa, sin perjuicio de cumplirse en todo caso, para la elección de Representantes, con lo dispuesto en la primera parte del artículo 87. No podrán incluirse en las listas de candidatos, sino personas notoriamente vinculadas al partido de cuyo lema se trate. La acumulación de votos queda sin embargo autorizada para fracciones que han pertenecido a un mismo partido y que posteriormente adquirieron o emplearon un nuevo lema, y podrá efectuarse bajo el lema de una de ellas, o manteniendo cada una su propio lema, para las listas de candidatos a Consejeros Nacionales, Senadores, Representantes, miembros de los Concejos y de las Juntas Departamentales y de los organismos electorales, conjunta o separadamente". Y siguen otras normas complementarias.

¿Qué quiere decir esta disposición? ¿Qué significa, en términos sencillos?

Esta disposición quiere decir que los autores de la reforma, asumiendo la tutela política de la ciudadanía, encontrando buena su actual distribución en partidos grandes y considerando prudente impedir que, mediante la alianza, lleguen a valer como grandes

los partidos chicos, resuelven esclerosar, inmovilizar el mapa político del País.

Supongamos que el Partido Demócrata (el grupo también llamado Demócrata-social) pretenda en las próximas elecciones unir sus votos al Partido Nacional, del cual es, histórica e ideológicamente, una fracción. No podrá hacerlo. Porque si bien es fracción que integró aquel partido y después adquirió un nuevo lema, no cumple la otra condición exigida por el precepto: la de haber obtenido por lo menos una banca parlamentaria en alguna de las dos últimas elecciones. De este modo, la adopción de un lema distinto, acordada por ese grupo de ciudadanos cuando ello constituía un hecho lícito, el ejercicio de un derecho consagrado por la legislación electoral, unido a la circunstancia (para ellos ciertamente involuntaria) de no haber alcanzado el número mínimo de sufragios que permite obtener un asiento en la Cámara de Representantes, se transforma ahora en una valla insalvable para su libertad política. Si su electorado estima indispensable apoyar al Partido Nacional, deberá hacerlo incondicionalmente, pasando a sus filas con armas y bagajes, abandonando su lema propio.

Pero esta posibilidad de acumulación de votos entre lemas distintos, que se niega al Partido Demócrata, rama derivada de la unidad histórica del Partido Nacional, se reconoce, en cambio, al Partido Nacional Independiente, rama derivada de la unidad histórica del Partido Nacional. En efecto, como el Nacionalismo Independiente obtuvo bancas en las dos últimas elecciones, en mérito a lo dispuesto por el art. 78 gozará del privilegio de acumular sus votos a los del Partido Nacional herrerista, sin perjuicio de conservar su propio lema.

¿Hay razón humana que alcance para demostrar que tal distinción es justa? ¿Existe principio alguno, derivado de la concepción democrática del gobierno, que permita explicar semejante disposición?

Imaginemos otro caso. Un grupo más o menos importante de alguno de los partidos que impulsan esta reforma, estimando que ella compromete valores fundamentales, resuelve apartarse del lema y registrar un lema propio. Podrá hacerlo. Pero cuando deba inscribir sus listas de candidatos correrá el riesgo de que se le oponga la letra de la disposición, en cuanto ella prescribe que no se podrá incluir en tales listas sino a personas notoriamente vinculadas al partido de cuyo lema se trate. Y se traería a cuento la vinculación de esos candidatos con el partido del cual el grupo se ha separado.

Otro ejemplo. Varios partidos pequeños, en vista de algún problema importante que deba ser debatido o resuelto en un próximo gobierno, resuelven acallar por cuatro años las diferencias que los separan y, mediante un pacto (¿por qué no han de hacer sus

pactos los partidos pequeños?) sumar sus votos en una elección, bajo un lema accidental. La enorme significación del objetivo propuesto (establecimiento del impuesto a la renta, enmienda de la Constitución, reorganización militar, defensa de la libertad de enseñanza, reajuste del régimen jubilatorio, reforma agraria) justifica plenamente esa alianza. Pero tal posibilidad les está absolutamente vedada, por cuanto es notorio que no hay, entre nuestros partidos pequeños, comunidad de origen histórico. Del privilegio creado en favor del Partido Nacional Independiente quizás solamente podrían beneficiar también socialistas y comunistas... Como se advierte, no es demasiado grande el riesgo que los autores de la reforma han debido correr al establecerlo.

Así, pues, sólo un motivo permitirá, en los hechos, las alianzas de fuerzas políticas: la comunión en el pasado, los recuerdos de familia, el culto de los mismos penates... Así, las memorias de Rivera y de Oribe y las barbas de Carlos Marx actuarán como únicos aglutinantes de nuestras fuerzas cívicas. El futuro, el porvenir, la común esperanza, todo lo que esté adelante y valga como impulso, eso no alcanzará jamás para autorizar un pacto o una alianza. Solamente a condición de que los pequeños partidos actuales olviden sus nombres y entierren las banderas bajo las cuales han luchado y sufrido, podrán sumar sus fuerzas aún para las más nobles empresas de bien público.

Pero seamos justos. Con esta fórmula del art. 78 ocurre lo mismo que con otras de las más criticables que contiene el proyecto. No son invenciones absolutas de quienes las han redactado, sino la culminación de un proceso de deformación del pensamiento democrático iniciado hace años.

Las leyes de octubre de 1931, leyes de circunstancias, inspiradas por un propósito quizás ingenuamente humanitario —la idea de que la Administración pública es de todos y, en consecuencia, nos la podemos repartir entre todos según cuotas proporcionales—, representaron la quiebra de un principio fundamental y abrieron el camino por el cual se llega hoy hasta la transformación de la Suprema Corte y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en agencias de los partidos mayoritarios, destruyendo "la condición de las condiciones" para que el Poder Judicial sea respetable y el Tribunal de lo Contencioso garantía de legalidad de los actos de la Administración. Así, también, las leyes electorales sancionadas a partir de 1933, quebrantando el principio de la libre transformación de los partidos, nos han ido aproximando, con su arbitrariedad, con su pretensión de servir, no como defensas de la libre expresión de una opinión pública adulta, sino como andadores obligatorios para una opinión pública idiota, a la criticable disposición constitucional que comentamos.

Pero hay todavía un declarado y sano propósito en ese artículo 78: el de asegurar al país un régimen político "de dos partidos", que confiera estabilidad a nuestra democracia y la defienda de sus enemigos, "tal como el que funciona en la Gran Bretaña".

Yo creo sinceramente que la adopción de la fórmula que analizo tiene que haber causado seria preocupación a muchos de los pactantes, porque se trata de hombres que lucharon con verdadero patriotismo y con grandes sacrificios contra los gobiernos que instituyeron aquellas leyes de lemas, tan vituperadas; y pienso que sólo la esperanza de alcanzar para la República los beneficios de tal régimen de dos partidos, a la inglesa (en realidad, el sistema que más se le parece es mucho más próximo), puede haberlos inducido a aceptar semejante solución.

Pero ¿qué es eso del régimen de dos partidos, a la inglesa, del cual se nos ha proclamado las excelencias en estos días?

Es algo que nació de una iniquidad; que no existe desde hace muchísimo tiempo y que no significa lo que sus supuestos imitadores creen.

Digo que es algo que nació de una gran iniquidad, porque el régimen de dos partidos es hijo de las leyes atentatorias que cancelaron, hace muchísimos años, los derechos políticos de católicos y de protestantes disidentes, estableciendo una injusta discriminación por motivos religiosos entre los electores del Reino. Aquello, que pareció entonces una enormidad a muchos, debe parecer ahora un crimen a todos.

Digo que ya no existe, porque es notorio que los partidos ingleses no son dos, por cuanto el liberal, el laborista y tantos otros vinieron a complicar la geografía política de aquel país admirable. Y los partidos mismos, el conservador, el laborista, son más bien coaliciones que partidos, como lo enseña Friedrich: siempre cambiantes, en un permanente proceso de desintegración y reintegración, admitiéndose respetuosamente por una opinión pública de educación ejemplar, que hasta sus líderes se desplacen de un extremo a otro del campo político, obedeciendo a los dictados de su conciencia y sin que ello sea causa de descalificación, como sucedería entre nosotros. Puede ser útil releer sobre el punto las biografías de sus mejores dirigentes.

Digo, por último, que el régimen de dos partidos no significa lo mismo que este artículo 78. El sistema inglés reposa en la idea de que es conveniente que dos partidos roten en el poder, se sustituyan periódicamente el uno al otro, realizando cada uno en su turno su propia política. Esta idea ha inspirado la ley científica expuesta por el publicista Hatschek, según la cual el ejercicio del gobierno agota las energías del partido que lo desempeña: las transacciones con el contradictor disgustan a sus electores; la debi-

lidad de sus ideales se pone de manifiesto cuando se los traduce a la ley; su programa pierde incentivo una vez que ha sido realizado en buena parte. El partido debe entonces "invernar" para restablecer sus fuerzas, para reformar sus cuadros, para nutrirse en la crítica del adversario, para meditar la adopción de nuevos ideales; y para ello cede su turno a la oposición.

Esta es la última esencia de ese régimen dialéctico, dinámico, de los dos partidos, nacido de la iniquidad, manejado con insuperable sabiduría durante toda la era victoriana, y del cual sólo perduran hoy los restos.

Pero lo que jamás se le ha ocurrido a los ingleses es que, para conservar las excelencias del sistema, sea permitido dictar leyes que castiguen con una "capitis diminutio" a los ciudadanos que no se sientan cómodos dentro de la amplia disciplina del partido conservador o del partido laborista; lo que no pasó por la mente de Gladstone fué que mediante artificios legales pudiera evitar el surgimiento del "cuarto partido", desde el cual Randolph Churchill hirió de flanco a su segundo ministerio; estas soluciones no han entrado jamás en la gramática política de ese pueblo, que ha hecho un dogma intangible del derecho de los ciudadanos para agruparse y reagruparse en partidos como mejor les plazca.

Y si esto es verdad para el régimen de los dos partidos según ha sido practicado en Inglaterra, otro tanto cabe decir de su vigencia en los Estados Unidos. Se pueden comparar, en columnas paralelas, muchos textos de la Constitución de Massachusetts y de nuestra Carta Fundamental de 1830; pero estoy seguro de que no hay en la legislación federal norteamericana un solo artículo que pueda ser cotejado con el que estamos examinando. El principio democrático y humanista de "no discriminación", inscripto en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre con el voto del Uruguay, sufre quebrantos en los Estados Unidos: por motivos profundos, de orden cultural y económico, ese país no ha podido superar aún plenamente la cuestión racial; pero en aquel medio político sonaría a sacrilegio y moriría en los escaños de la Suprema Corte bajo la tacha de inconstitucionalidad, la ley federal que, mediante un tratamiento abiertamente discriminatorio como el que establece el art. 78, pretendiera desconocer el poder cívico de todo ciudadano de actuar, en igualdad absoluta de derechos, en cualquier partido político; el de establecer y disolver alianzas; el de concurrir a una elección bajo un lema accidental; el de pasar libremente de uno a otro partido sin mengua de la posibilidad de inscribir inmediatamente su nombre en la lista de candidatos.

Esta disposición del artículo 78, que todos debemos aspirar a que, mediante un nuevo examen, sea desterrada del proyecto, alcanza toda su capacidad ofensiva al conjugarse con otras igualmente

inaceptables: las que se refieren a la integración de la Suprema Corte, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas; la que prohibe las listas separadas para las elecciones municipales; las que rigen la integración de los Directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Sería muy cómodo, y quizás conveniente para la estabilidad institucional de la República, que existieran en ella solamente dos grandes partidos, tan sabios como para tolerar en su seno fracciones diferenciadas y tan prudentes como para no pretender el ejercicio indefinido del gobierno. Pero no es de la ley de donde podrán derivar tales ventajas, sino del libre juego de las opiniones.

Así como la física moderna enseña que son la fisión y la fusión dos de las grandes formas de liberación de la energía, la fisión y la fusión de los partidos constituyen en política manifestaciones primarias de la fuerza esencial que debe regir todos sus desenvolvimientos. Constreñirla es peligroso, y cuanto se construya sobre tal base carecerá de los signos que distinguen lo perdurable.

Sólo al pueblo toca resolver cómo ha de agruparse para la defensa de sus derechos y la prosecución de su felicidad, y no al poder político por el instrumento de la ley, sea la ordinaria o la constitucional. Sin el acatamiento de este principio, no se podrá establecer jamás un verdadero sistema de gobierno de opinión.

II

Otras disposiciones contenidas en el proyecto de reforma y que no pueden dejar de causar la más viva preocupación, son aquéllas que organizan la materia presupuestal.

Una repetida experiencia demuestra que el sistema vigente, que prescribe la revisión anual del Presupuesto General de Gastos, es impracticable. De hecho, se ha vivido en este punto, desde hace años, al margen de la Constitución. Ni el Poder Ejecutivo ha encontrado los medios para ejercer esa competencia en la forma prevista por las normas, ni el Parlamento ha sabido contenerse en los marcos de su actuación legítima. Prácticas viciosas e incongruentes con la teoría de la Constitución, tales como la de admitir que los legisladores, en el seno de las Comisiones de Presupuesto, obligaran a introducir nuevas partidas o ampliar las previstas por el proyecto, que se podrían haber corregido y aún evitado dando publicidad a dicho proyecto antes de su remisión a la Asamblea, hicieron fracasar todos los cálculos y los buenos propósitos de quienes redactaron aquellas fórmulas.

Pero, ¿qué remedios se han arbitrado para rectificar tales vicios?

En primer lugar, se sustituye el sistema del presupuesto anual por otro que previene su duración por cuatro años.

En sí misma, la reforma es beneficiosa. Así ha de tener el Presupuesto el carácter y contenido de un verdadero programa de gobierno, por cuanto sus previsiones condicionarán toda la labor a cumplir durante los cuatro años siguientes. La elaboración del proyecto obligará a una profunda meditación y el documento permitirá a la ciudadanía establecer un juicio firme acerca de las intenciones de sus gobernantes. Por otra parte, cabe suponer que por este modo se contendrá severamente el crecimiento de los gastos públicos.

Pero cuando se desciende a los detalles, ya no aparece tan claro el panorama. Obsérvese que el presupuesto cuadrienal, como se ha planeado, importa la congelación de sueldos y pasividades por igual período, por cuanto el aumento de su cifra global solamente se podrá operar, según el artículo 208, por acrecimiento de los rubros de gastos, nunca de las partidas para sueldos.

En consecuencia, aprobada la reforma, el presupuesto elaborado en 1952 fijará irrevocablemente el importe de los sueldos que recibirán los funcionarios y de las jubilaciones y pensiones de que beneficiarán las clases pasivas, hasta el año 1956.

¿Cómo no ha de preocupar esta solución, en un país en el cual no se ha encontrado hasta ahora medio valedero para detener la progresión vertiginosa de los precios, y se ha estimulado firmemente el aumento de la retribución para el trabajo obrero? ¿No arriesgamos, por este medio, la agravación de las ya penosísimas condiciones económicas en que se encuentran, comparativamente con los otros grupos sociales, los cientos de miles de personas que, a título de sueldo o de pasividad, viven del Presupuesto del Estado?

Claro es que hay soluciones, tales como la de imponer el aumento anual de los sueldos, o su reajuste periódico en relación al movimiento de los índices sobre el costo de la vida o a las oscilaciones de la renta nacional.

Pero, ¿son esas fórmulas algo más que palos en la oscuridad? ¿Qué Gobierno será capaz de abandonar el sistema de los aumentos anuales, una vez que se lo haya establecido? ¿Cómo será posible una correcta previsión de los ingresos para atender un acrecimiento, incalculable "a priori", en los rubros de sueldos o pasividades? Por lo menos, se ha de reconocer que el tema no es de los que se resuelven con facilidad; y que, teniendo presentes solamente las prescripciones del proyecto, no es aventurado prever que ellas causarán un serio perjuicio a aquella parte de la población que sufre hoy, más que ninguna otra, los efectos de la coyuntura económica.

El día en que la reforma entre en vigencia sólo una cosa será cierta: la congelación de sueldos y pasividades. Todo lo demás: la detención del progreso de los precios y salarios (ambos en indisoluble relación funcional) se alcanzará o no. Ello dependerá de

difíciles y lentos acuerdos políticos, y del acierto con que se proyecten y de la firmeza con que se ejecuten las normas necesarias a tales objetos.

No es esto, sin embargo, lo más objetable de las disposiciones proyectadas en materia presupuestal.

Sabido es que la institución parlamentaria se afianza en la Historia en el momento mismo en que los Parlamentos, llámense Cortes, Dietas o Estados Generales, consiguen afirmar el principio de que los monarcas no pueden obtener recursos económicos ni disponer la aplicación que harán de ellos sin el consentimiento popular expresado por el voto de sus representantes. En nombre de este principio se inicia la revolución en las colonias inglesas de la América del Norte. Es así como las masas populares consiguieron condicionar la política de los reyes, quebrando las garras del absolutismo; y tan celosos de esa atribución fueron aquellos viejos Parlamentos, con los cuales comienza la historia constitucional de las democracias modernas, que idearon hasta pequeños cuerpos destinados a actuar durante sus recesos en la permanente vigilancia del poder monárquico.

Desde entonces hasta ahora, el voto de los Presupuestos ha constituído la más solemne expresión de ese poder fundamental de la representación popular.

Nada menos que eso es lo que el proyecto de reforma pone en inminente riesgo, al adoptar un sistema sin par en los países bien organizados, que se puede llamar de aprobación automática de los Presupuestos, o de aprobación "por demora"...

El artículo 214 expresa lo siguiente, en síntesis: la Cámara que estudie el proyecto de presupuesto en primer término dispondrá para realizar esa labor de un plazo improrrogable de cinco meses, vencido el cual se lo tendrá por aprobado en todas sus partes. Lo mismo sucederá en la segunda Cámara. Si una de las Cámaras enmienda el proyecto, la otra dispondrá de 30 días para pronunciarse sobre las enmiendas, vencido cuyo plazo se tendrán éstas por aprobadas. Si una Cámara no aprueba las enmiendas introducidas por la otra, la Asamblea General dispondrá de un plazo de sesenta días para decidir el punto, y vencido el plazo, se tendrá por aprobado... el proyecto del Ejecutivo!

Téngase presente que el proyecto de presupuesto al cual se alude es el proyecto de Presupuesto General de Gastos, que comprende el de la Administración Central, los de los Entes Autónomos de Enseñanza, los de todos los Servicios Descentralizados, el del Poder Judicial, el del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el de la Corte Electoral, el del Tribunal de Cuentas.

Piénsese, además, que estos nuevos presupuestos deberán contener previsiones para cuatro años. Revísense los Diarios de Sesio-

nes de la Cámara correspondientes a los últimos años y calcúlese el tiempo que ha insumido el estudio de algunos de estos presupuestos parciales, destinados a regir sólo por un año; después, júzguese a qué términos ha quedado reducido ese poder de contralor de la representación popular sobre los gastos públicos, que importa, al mismo tiempo, el medio más eficaz de contralor sobre la gestión del Poder Ejecutivo. Pero, además, no se descarte esta otra posibilidad: la de que, mediante una política dilatoria u obstruccionista de los sectores que respondan a los mismos partidos instalados en el Consejo Nacional, se haga imposible, dentro de los angustiosos términos fijados por el art. 214, la discusión de un proyecto que por tal medio adquirirá, sin debate, la fuerza imperativa de la ley.

¿Y qué decir del caso en que la Asamblea General, organismo cuya reunión se hace tan difícil, no pueda expedirse en sesenta días? En tal caso podrá ocurrir que disposiciones del proyecto expresamente repudiadas por ambas Cámaras, automáticamente se transformen en ley, sólo porque una y otra no han podido acordar la forma de sustituirlas!

¿Se puede imaginar algo más inconveniente, alguna solución que comprometa más gravemente los poderes financieros del Parlamento?

Se ha dicho, es verdad, que los tiempos han cambiado; que, desaparecidas las viejas monarquías absolutistas, ya no se hace necesario el mantenimiento de un dispositivo de contralor parlamentario tan severo sobre la política presupuestal del Ejecutivo; que ya no es dado un arbitrario ejercicio de tales poderes.

Hay gentes que parecen cerrar los ojos a la Historia, aún a aquélla que, por más próxima, resulta más accesible. Esa misma ilusión es la que ha llevado a tantos pueblos a la dictadura y al sometimiento.

Los que así opinan nos recuerdan a un distinguido profesor español que, en 1931, sostenía en esta misma Casa la inutilidad de incorporar a las Constituciones una declaración de los derechos del Hombre: ya nadie sería capaz de desconocerlos. Nos visitó nuevamente en 1936, pero en calidad de desterrado...

Constituye la más peligrosa equivocación el creer que la modernización del aparato estatal puede alcanzarse por el abandono o el menosprecio de esos sistemas de contención cuyo establecimiento ha costado a la Humanidad "sangre, dolor y lágrimas". Deben ser ésas, conquistas para siempre. En nada perturban, manejadas con buena técnica, la necesaria agilidad del poder público en el servicio del interés general. Debemos considerarlas un valioso legado que hemos recibido de lejanos tiempos, con el compromiso de conservarlo para la posteridad.

III

Quiero referirme, por último, a la colegialización del Poder Ejecutivo.

Un periódico de los que se han encalabrinado porque los profesores de Derecho público revelamos que, deliberadamente o por error inexcusable, el proyecto original de reforma aniquilaba la autonomía universitaria, con el propósito de sombrear la imparcialidad de mi dictamen dijo que soy notoriamente anticolegialista.

La proposición es dos veces equivocada. Ni mis opiniones son notorias, excepto para mis discípulos, ni puedo ser justamente clasificado entre los anticolegialistas. Pero si tal periódico usa un lenguaje convencional y, según su propio diccionario, son anticolegialistas cuantos piensan que el proyecto del Señor Batlle o el que hoy se estudia, con ser tan inconciliables el segundo con el primero, estructuran formas de gobierno inaceptables en absoluto, en tal caso no tengo inconveniente alguno en admitir tan arbitraria clasificación.

Siempre he sostenido que es anticientífico establecer apriorísticamente la imposibilidad de organizar un buen sistema de Gobierno colegiado, como es anticientífico y antihistórico presumir gérmenes de despotismo o de dictadura en todo gobierno a base de un Ejecutivo unipersonal.

Así, por ejemplo, la fórmula del Sr. Batlle publicada en 1913 hacía posible que un partido que hubiere logrado la totalidad de los cargos de la Junta de Gobierno (el Ejecutivo colegiado), aún cuando por la comisión de actos que provocaran la más indignada reacción de la ciudadanía perdiera enormes contingentes electorales y su condición de partido mayoritario, continuaría disponiendo de la mayoría de la Junta durante cinco años más, por el sistema de la sustitución de un miembro del cuerpo cada año. Cinco elecciones serían necesarias para arrancarle el privilegio de dirigir la política nacional y de administrar la totalidad de los servicios públicos, ya que el proyecto no preveía nada semejante a los entes autónomos o a los servicios descentralizados.

Estos simples detalles —hay muchos otros que complican el esquema— alcanzan para demostrar que un cierto tipo de Gobierno colegiado puede no ser el desideratum para las modernas concepciones de la democracia.

La fórmula que han ideado los partidos pactantes no contiene disposiciones de tanta gravedad, pero es, sin embargo, sumamente defectuosa.

En primer lugar, mediante las reglas que ya hemos analizado y por las cuales se proscriben las alianzas accidentales o temporales

de los partidos menores, se reserva a la mayoría y a la minoría mayor, en régimen de monopolio, los cargos del Consejo.

La minoría mayor podrá eventualmente reunir en su seno las fuerzas más dispares bajo el punto de vista político: demócratas y antidemócratas, colegialistas y anticolegialistas, radicales y conservadores, liberales y católicos, etatistas y partidarios del régimen de empresa privada. Eso no interesa. Mientras tales fuerzas resuelvan seguir viviendo bajo un mismo nombre tradicional, gozarán de tres cargos en el colegiado.

Las otras minorías, para realizar un gran designio, para salvar al país de un riesgo fundamental, podrán suspender sus antagonismos y convenir, punto por punto, un programa común. Eso no interesa. Como tales fuerzas no pueden agruparse sin perder su individualidad, jamás les será dado alcanzar tales posiciones.

La minoría mayor puede quedar reducida a 100.000 votos; la minoría que la siga puede crecer hasta 99.000; todas las minorías reunidas pueden sumar 500.000 votos. (Todo eso se ha de prever al redactar una Constitución, que no puede ser la "instantánea" de un momento político). Pero eso no interesa. La minoría mayor, con sus 100.000 votos, dispondrá, como de una herencia vinculada, de los tres cargos del Consejo.

La minoría mayor, al cabo de un año de realizadas las elecciones, podrá disgregarse, quebrándose la unidad de su sector parlamentario, combatiéndose como líderes de fracciones en pugna sus tres Consejeros. Eso no interesa. Ni por la vía de la expropiación le podrán ser suprimidas sus tres bancas, su cuota fija de poder!

Además, la reforma representa un retorno a nuestro viejo sistema presidencialista, como lo admitió expresamente uno de los miembros informantes ante la Comisión de los 25.

Para ayudar a comprender esta afirmación, aclaro que, en el lenguaje técnico, presidencialismo y colegialismo no son términos antagónicos. Presidencialismo se opone a parlamentarismo; colegialismo, a unipersonalismo. Es perfectamente posible combinar parlamentarismo y colegialismo y ello es, en mi concepto, lo que podría haber hecho, con ventaja, el proyecto de reforma.

Cuando se sostiene que el régimen paralamentario es el más democrático de los sistemas modernos de organización del poder público, se argumenta así: mientras en el presidencialismo el cuerpo de los ciudadanos es llamado a intervenir en la conducción de los negocios públicos solamente por medio del sufragio, una vez cada cierto número de años, esto es, eligiendo a los gobernantes, en el régimen parlamentario se le confiere, además, un poder accesorio de decisión en los grandes problemas políticos. ¿De qué manera? Si el Parlamento señala su desaprobación respecto de la política seguida por el Ejecutivo, mediante la censura a sus Minis-

tros, el duelo no se ha de decidir necesariamente en favor de las Cámaras. Por medio de su disolución —no de la disolución por la fuerza, como la hacen los dictadores, sino de una disolución acordada conforme a preceptos constitucionales— el Poder Ejecutivo tiene el medio de provocar un pronunciamiento de la ciudadanía acerca del conflicto que originó el voto de censura, y es la ciudadanía la que lo resuelve, sea apoyando la gestión ministerial o confirmando, por el fortalecimiento de la mayoría parlamentaria, la política de la Asamblea.

En tal caso, el voto del pueblo supone algo más que una selección de hombres, supone una selección de políticas. Si el Ministro ha sido censurado por pretender instituir el impuesto a la renta y el voto popular da mayoría a quienes son partidarios de tal medida, el pueblo habrá decidido algo más que la elección de los Sres. X, Y y Z para desempeñar cargos de representantes; habrá decidido que se legisle instituyendo el impuesto a la renta.

Nuestro país, desde 1917 hasta la fecha, seguía un proceso de evolución constitucional que importaba la progresiva parlamentarización de su gobierno. Parecía contar la fórmula parlamentarista con el beneplácito de los mismos grupos políticos que han convenido la reforma, cuya prensa muchas veces ha exaltado las virtudes democráticas del sistema.

No obstante, el proyecto de reforma representa una grave reacción dentro de tal proceso, y precisamente elimina aquella pieza del régimen parlamentario que hace posible a la ciudadanía su intervención decisiva en los grandes conflictos políticos: la disolución, seguida inmediatamente de una nueva elección.

Pero adviértase que no elimina la posibilidad de la censura, mediante un retorno definido a los cánones de un presidencialismo ortodoxo y equilibrado. Logra una solución híbrida, sin sentido político, manteniendo en favor de la Asamblea el poder de voltear Ministros, sin responsabilidad ante el cuerpo de ciudadanos.

Ya me he referido públicamente a esta singularidad del proyecto, pero no me cansaré de repetirme.

Considero que tan curiosa disposición pone en riesgo de crisis la vida institucional de la República.

Piensen los que tienen la responsabilidad de esta reforma que ningún pacto es eterno, y que los pactos políticos lo son menos que muchos otros. Piensen que a este pacto entre mayoría y minoría mayor pueden seguir otros, de minoría mayor con una minoría de la mayoría, o con otras minorías... Piensen que, tanto en una como en otra hipótesis, podrán sucederse ininterrumpidamente los votos de censura a los Ministros de la mayoría, llegando a hacer imposible la obra de gobierno.

¿Qué salida regular, institucional, en los marcos del Derecho,

se ha previsto para esta situación? Ninguna, absolutamente ninguna. ¿Se aspira, entonces, al sometimiento del Ejecutivo a la voluntad del Parlamento, expresada a través de mayorías circunstanciales, cuya unidad puede estar determinada solamente por el designio de perturbar la marcha de las instituciones? ¿Se puede admitir, siquiera sea por un instante, que el Ejecutivo se aparte del orden establecido, invocando como suprema ley la salud del pueblo? ¿Se ignora, acaso, que el espectáculo de la lucha entre las dos ramas políticas del Gobierno, esterilizante y fuente de desprestigio para todo sistema constitucional, ha servido siempre a los ambiciosos y a los desaprensivos, de dentro o de fuera de los poderes públicos, para proclamar la hora del hombre fuerte?

Quizás, como se ha dicho, los profesores de Derecho público de esta Universidad no sepamos leer. ¡Es tan difícil hacerlo de verdad, sin prejuicios, sin pasión, sin otra pasión que la de descubrir lo bueno y lo verdadero! Pero de mí sé decir que jamás he leído una línea, escrita por teóricos o por prácticos en la ciencia del Estado, que sirva para justificar semejante sistema de imprevisión organizada. Y ojalá este País no tenga que lamentar en el futuro, si la obstinación lleva a consagrar sin enmiendas este proyecto constitucional, sino el que tal régimen de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sea considerado por los que saben leer como un auténtico fenómeno en el museo de las formas políticas...

Es de uso que cada vez que se señalan defectos a una estructura de base colegialista, se eche por delante el ejemplo suizo; no el de la Francia del Directorio, ni el de la Francia del 48 o del 70, ni el del Río de la Plata bajo los triunviros, ni el de Nueva Granada desde 1815, ni el de la Unión Soviética, con su Consejo de Comisarios del Pueblo...

Y bien. Vayamos, si se quiere, al ejemplo suizo, aunque no me sea dado comprender por qué ha de ser el paradigma para nosotros este país que en nada se nos parece, ni en su temperamento político, ni en sus tradiciones culturales, ni en el grado de su desenvolvimiento, ni en su organización partidaria, ni en su economía general, y por qué no ha de servirnos mejor el ejemplo de Nueva Zelandia, el país a la moda, que sobrevive en la prosperidad sin una Constitución como la que aquí se proyecta.

En Suiza, al principio del equilibrio de los poderes que está en la base de nuestro "edicto perpetuo" constitucional y que los reformistas mantienen expresamente, se le ha sustituído por el de la subordinación del Ejecutivo a la Asamblea. Los "postulados" que ésta sanciona son absolutamente obligatorios para el Consejo, al cual sólo compete su ejecución. De ahí que no sea posible en aquel país el surgimiento de conflictos como los que hemos señalado. Los Consejeros, técnicos experimentados a los cuales se les

reelige una y otra vez, hasta mantenerlos en sus cargos durante 32, 27, 25 años (téngase presente que la posibilidad de reelección está aquí prohibida), no son Ministros a cuyo cargo esté la decisión política, sino instrumentos para la realización de los planes aprobados por la mayoría parlamentaria. No son tampoco agentes exclusivos de una o dos fracciones políticas, sino que, en la generalidad de los casos, se promueve a tales cargos, tradicionalmente, a los representantes de todos los grupos con alguna significación, sean de la mayoría o de las minorías, según lo anota Friedrich. Tampoco ostentan una investidura conferida directamente por el pueblo, en elección de primer grado, lo que acrecentaría su fuerza política, *sino que son designados simplemente en reunión conjunta* de ambas Cámaras.

¿Qué hay de común entre este sistema pacífico, políticamente lánguido, sistemáticamente conservador, construído para administrar un Estado pesadamente burgués, y el que se pretende instituir en nuestra República, que deberá acomodarse a las características de nuestra vida de partidos, agitada y nerviosa, y a nuestra idiosincracia de reformadores... como conviene a un país en el que casi todo está por hacer?

Y aún allí mismo, en esa Suiza rítmica y regular como un fino reloj, se ha advertido que no lo es todo la colegialización del Ejecutivo, y que el Consejo Federal no puede actuar con eficiencia si sus miembros son ahogados por una baraúnda de pequeños asuntos. Los funcionarios administrativos permanentes gozan de extensísimos poderes de decisión, al tiempo que un amplio contralor de regularidad jurídica de sus actos, a cargo de cuerpos de integración no política, impide que de ello derive riesgo para los derechos de los administrados.

En cambio, parecería que aquí se ha pensado que con la simple colegialización del Ejecutivo todo está resuelto, como si la experiencia de 1919-1933 no hubiera enseñado nada. La lista de competencias de los Ministros se mantiene invariable; los cometidos del Consejo son, sustancialmente, los del Ejecutivo actual. Ello importa decir que las más pequeñas cuestiones, los menores asuntos, las decisiones de la más desdeñable significación, podrán transformarse en objeto de debates, tal como ocurrió en el viejo Consejo Nacional. Todo servirá para la obstrucción de la minoría; de todo se podrá hacer motivo de escándalo y factor de detención de la labor gubernamental.

Y el País, que espera soluciones, que necesita programa, que se preocupa pensando en una eventual depresión económica, contemplará esa lucha estéril y pequeña, favorecida por un imperfecto mecanismo constitucional.

Esto, en el orden de la política interna. En el orden de la

política exterior, a diferencia del régimen suizo que pone su ejecución en manos de un solo Consejero, el nuestro la llevará también a la mesa del eterno debate. Y cabrá que nos preguntemos si la República, que ha sabido inspirar respeto por la unidad de su conducta en este campo y que ha derivado de ese respeto no pocos beneficios sustanciales, ha de conservar esa posición privilegiada en el futuro, cuando nuestras relaciones internacionales sean manejadas, en régimen de permanente controversia, por los hombres de dos partidos que se han señalado hasta ahora por su irreconciliable oposición en tal materia.

No, señores. El colegiado puede ser bien construído; puede ser un sistema de gobierno de extraordinaria eficacia; no es exacto que atraiga necesariamente, como un inevitable mal, la irresponsabilidad de los gobernantes; pero no es siempre bueno y puede ser atroz, tanto como la impericia y la improvisación lo determinen; y no es tampoco panacea de todas las enfermedades, término de todas las inquietudes, bálsamo para todas las angustias. No puede ser la respuesta a todas las interrogantes de un país en formación, que debe ocuparse más de su futuro que regodearse en la contemplación de su presente.

Eça de Queiroz, que fué también un agudo escritor político, en una memorable página de sus "Farpas" recuerda lo que fué en su tiempo el Partido Reformista, que llenó una hora en la historia de Portugal.

Lo imagina interrogado por periodistas curiosos: —"Señor, la cuestión religiosa es complicada. ¿Cuál es su principio en esta cuestión? —¡Economías! dijo con voz potente el partido reformista. —¡Bien! ¿Y en moral? —¡Economías! gritó. — ¡Viva! ¿Y en enseñanza? — ¡Economías! bramó. — ¡Caray! ¿Y en las cuestiones del trabajo? —¡Economías! mugió. —¡Vaya! ¿Y en cuestión de jurisprudencia? —¡Economías! rugió. —¡Santo Dios! ¿Y en cuestiones de literatura y de arte? —¡Economías! aulló".

Los inquisidores periodistas, ya aterrorizados, le preguntaron: ¿Qué hora es? La respuesta, contundente y directa, fué: ¡Economías! Y agrega Eça: Se hizo una tentativa más suave: —¿A quién quiere más: a papá o a mamá? —¡Economías! tronó el partido de la única respuesta.

Sí, decimos a los promotores de la reforma: colegiado. Colegiado, si la mayoría del País lo quiere. Colegiado, si se acierta a darle una organización que no comprometa el porvenir del orden constitucional mismo, mucho más importante que cualquier solución de estructura. Colegiado, que podrá servir para despersonalizar el Gobierno y para calmar apetencias excesivas. Pero sabiendo que el colegiado no es la solución de todos los problemas, la vuelta del

Mesías, el seguro de la abundancia, la respuesta para todas las inquietas interrogantes.

Y no colegiado a cualquier precio. Ningún colegiado vale la intromisión definitiva de la política de partidos en los estrados de la Justicia. Ningún colegiado vale el descaecimiento de los poderes de la Asamblea en relación a las finanzas públicas. Ningún colegiado vale la transformación del Contencioso-Administrativo en la sombra fugaz de una apariencia. Ningún colegiado vale el riesgo de conflictos sin salida institucional entre el Ejecutivo y el Parlamento. Y, sobre todo, ningún colegiado vale la subversión del principio democrático sustantivo conforme al cual está vedado al Derecho constreñir el libre juego de la opinión pública —raíz última de su legitimidad— expresándose a través de los partidos políticos.

Termino aquí estas observaciones. Pero quiero decir todavía, antes de abandonar la tribuna, porque estimo que ello traduce el sentimiento y la decisión de todos los universitarios, que si esta reforma, con todos sus errores y defectos, llega a ser sancionada por el voto del pueblo, en cuanto la nueva Constitución no desconozca los derechos fundamentales de la ciudadanía, las cátedras de Derecho público predicarán su puntual respeto y obediencia. Y si alguien pretendiera destruir su equilibrio para sustituirla por un gobierno irregular, estoy seguro de que, fieles a la mejor tradición de esta Casa, profesores y estudiantes, en las aulas o en la calle, lucharán sin desfallecimientos por su defensa.

Dr. JUAN J. CARBAJAL VICTORICA

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

(Conferencia en el Salón de Actos Públicos, dictada el 27 de setiembre de 1951).

Corresponderé al honor dispensado por el Consejo Universitario, comentando, con la máxima serenidad, los aspectos de la reforma constitucional.

Se le han dirigido críticas por la forma de realizarla, y sobre todo, por su contenido.

Ordenaré mis comentarios, según la secuencia lógica de los problemas que debo examinar. Comenzaré por los procedimientos puestos en práctica para implantarla. Luego sentaré el concepto de democracia, y afirmados los criterios rectores de legitimidad política con que encaro todo el derecho público, abordaré las reformas proyectadas en razón de su trascendencia.

EL PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA

El Art. 281 de la Constitución vigente prevé los procedimientos de la reforma constitucional. Todos ellos desde el punto de vista democrático, son a mi entender, inobjetables. Esa ha sido mi opinión, desde la reforma de 1942. Carezco de aptitud, para fabricar opiniones jurídicas de circunstancias, a fin de congraciarme con lectores o auditorios.

Con error que ahora no puedo comentar detenidamente, los mismos procedimientos se aplican para modificar las bases esenciales del orden jurídico, desde el carácter rígido de la Constitución, el principio de soberanía, la división de poderes, o los derechos fundamentales, hasta las absurdas disposiciones de minuciosidad reglamentarista o aquellas carentes de valor jurídico y de tendencia política, dedicadas a estériles ufanías programáticas.

A medida que avanzamos a través del tiempo, aumenta el número de las normas constitucionales. 159 artículos la Constitución de 1830; 178 la de 1918; 282 después de la reforma de 1942; 323, tendrá la que se encuentra en trance de consagración.

Seguimos una tendencia que se explica por dos razones:

una muy seria: la exigencia universal de consagrar por encima de las leyes, derechos y libertades fundamentales, para proteger al ser humano desde los puntos de vista físico, político, económico y social; la extensión y complejidad crecientes del sistema de competencias públicas. Otra de oportunismo: los partidos políticos que

deciden en una reforma constitucional, se empeñan en levantar por sobre la legislación ordinaria, las soluciones de su interés.

No cabe criticar la utilización de un procedimiento previsto para modificar el orden constitucional vigente. Desde el punto de vista jurídico, esa actitud no merece reproche.

Pero el enfoque político, obliga a destacar, que esta Constitución que prevé los mismos procedimientos, para reformas trascendentales y para las de efectos nimios, establece en el conjunto, uno que debió utilizarse para *imponer una reforma que cambia totalmente las características del régimen de Gobierno.* Me refiero al que permite la convocatoria de una Convención Nacional Constituyente, integrada por una cantidad de miembros, doble del conjunto de legisladores.

Ese procedimiento facilita la representación de todos los matices de la opinión pública; permite el examen detenido por la comunidad de los proyectos de reforma; el análisis autorizado por una Asamblea dedicada exclusiva y especialmente a ese cometido trascendental; el cotejo entre los diversos proyectos de los distintos sectores políticos; y además se podría someter a aprobación del pueblo las modificaciones proyectadas, conjunta o separadamente, que sólo serían consagradas cuando los sufragios a favor de la aprobación plebiscitaria no fueran inferiores al 35 % de los ciudadanos inscriptos.

Ese cauce favorable a la amplia controversia sobre el orden fundamental de la vida colectiva, era el más apropiado, para sacar con buen ambiente, la reforma proyectada.

El medio elegido, es jurídico, pero contempla menos, la expansión y la reflexión del pensamiento social e impide la serena y profunda meditación colectiva sobre esa transformación radical del derecho público vigente. Sobre todo, cuando el procedimiento preferido, se pone en práctica, con insólita velocidad, apresurando las etapas, como si el plazo mínimo que se concediera para su estudio, pudiera quebrantar la coincidencia de los partidos reformistas.

En contraste con ese proceder, citaré el gesto de Balfour en Inglaterra. Siendo Primer Ministro disolvió la Cámara y arriesgó a su partido en elecciones generales, antes de iniciar una política proteccionista que no había anunciado en su programa de gobierno.

No se ha publicado una exposición de motivos, ni un estudio somero de las reformas pactadas. En un día o poco más, han sido aprobadas por las autoridades partidarias.

El 29 de agosto inició sus funciones la Comisión de la Cámara de Representantes, y la obra de cambio total del gobierno nacional y de los departamentales, estuvo pronta para ser tratada el lunes 24 de setiembre. En 25 días se debatió y aprobó la reforma constitucional, en la Comisión informante. Fué repartido el proyecto el

día sábado 22. Por gracia especial se concedieron 24 horas, para iniciar el debate. Así proceden los autores de la nueva Constitución, al dar posibilidades para estudiar detenidamente y decidir sobre ella, después de establecer en los mismos textos constitucionales, *sesenta días* de plazo para impugnar un acto administrativo, *noventa días* para que el Senado se pronuncie sobre una venia, para la destitución de un funcionario, *ciento veinte días* para que un órgano administrativo resuelva sobre recursos contra sus decisiones. Si esos plazos son razonables, sin duda lo son, parecería lógico dispensar más tiempo, para apreciar la significación de un cambio esencial de todo el régimen de Gobierno [1].

LA CONSTITUCION VIGENTE: LA REFORMA VERTIGINOSA

Después de larga evolución histórica, habíamos logrado una Constitución que daba al Gobierno organización feliz, adecuada al temperamento y al carácter de nuestro pueblo, que consagraba con amplitud una democracia sin tacha, y al mismo, la eficacia de las instituciones. La mayoría de las fuerzas políticas, le prestaban apoyo y solidaridad. Sin prédica de crítica, sin haberse planteado un solo obstáculo a la acción del Gobierno, cuando los resultados electorales de noviembre de 1950, permitían realizar una gestión fecunda en favor de cuantos problemas públicos esperan solución, sin que la Presidencia con su Consejo de Ministros, esbozara un plan de iniciativas ni requiriera el apoyo parlamentario para su realización, se acuerda repentinamente la demolición del sistema de Gobierno que había ganado prestigio para el Uruguay, dentro y fuera de fronteras.

¡Como si fueran pequeñas las tragedias experimentadas hasta obtener un régimen adecuado para nuestra democracia, se decide su extirpación, cual si fuera un reglamento de menudencias administrativas! Un distinguido profesor de Derecho extranjero que no podía atemperar su asombro ante la reforma proyectada, expresó: hoy se hace la trepanación del cráneo, con habilidad técnica, cuando el cerebro no funciona normalmente con peligro de la vida, por la existencia de un quiste o de un tumor; aquí hacen la trepanación de riesgo trágico, a un paciente con salud, por un quizá venturoso, con la ilusión de que llegue a pensar y a conducirse mejor!!

De seguir esta pauta en las transformaciones de nuestro derecho constitucional, llegará a sernos aplicable la anécdota recordada por Nitti, con respecto a la cantidad de constituciones francesas elaboradas en el siglo XIX. Un jurista norteamericano requirió de un librero francés, la última Constitución de Francia, en los comienzos del

---

(1) La Cámara de Representantes aprobó la reforma en quince días de trabajo, el Senado en siete días. N. del A.

tercer imperio. El librero le contestó con aguda filosofía: no vendo publicaciones periódicas.

Nuestro concepto de las constituciones rígidas, nos dará reputación original. Llamamos rígido al orden jurídico fundamental que no alcanza a durar dos lustros...

Las características del régimen de Gobierno vigente, eran propicias a una experiencia fecunda. Podrían dirigirse censuras al comportamiento de los partidos, pero no contra fallas serias de la organización institucional. Cabría repetir como un prócer de la revolución de Mayo cuando se perturbaba la acción de las autoridades patricias, con la intimidación "a la puerta, están los españoles". El respondió con certeza: "lo que está a la puerta, son nuestros defectos".

LA DEMOCRACIA, REGIMEN DE MAYORIAS Y MINORIAS

Conozco el argumento de los dos grupos reformistas. Lo invocan a manera de réplica decisiva, para apresurar el andamiento de las modificaciones constitucionales, como justificación de su negativa a otorgar plazos razonables para su estudio y consideración, como escudo que creen invulnerable por las críticas dirigidas contra el contenido de las reformas proyectadas.

Se exhibe con jactancia el quorum logrado de más de 2/3 de votos del total de componentes de cada Cámara. Es, sin duda, un conjunto imponente de voto de legisladores. Frente a esa suma de votos, resulta reducido el número de los opositores. Falta la votación por la mayoría del pueblo. Admitiremos que la reforma hasta ahora conocida por los dirigentes políticos, sea conocida y consagrada por la mayoría del pueblo.

LA RAZON INVOCADA, OBLIGA A PRECISAR EL CONCEPTO DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

La filosofía que inspiró nuestro derecho constitucional, al establecer el principio de la soberanía y el de las mayorías dentro de ciertos límites, los derechos fundamentales, fué la del derecho natural que levanta al ser humano y a la protección de su dignidad, como factor determinante de los contenidos del derecho. Al fundar el orden jurídico en nombre de la llamada soberanía, que no es principio de dominación sino imperio del consentimiento social, no se pueden traspasar vallas consagradas por las ideas, la ética, y los juicios de valor de la civilización contemporánea. Constituído el orden, las mayorías quedan habilitadas para misión circunscripta, dentro de límites precisos, sin poder jamás crear derecho legítimo con arrasamiento del fuero del hombre y de los grupos humanos. Como afirmaba Beudant, en nombre de una idea que viene desde los es-

toicos, se universaliza con el cristianismo, y es dogma de los tiempos modernos "el derecho popular colectivo implica en su base el derecho individual de cada uno." "*La libertad, como principio y fin de la organización política*", según Locke. Ubi homo ibi jus. Donde el hombre, ahí el derecho. Con los estoicos, con los fundadores norteamericanos, con los revolucionarios franceses, la dignidad humana llama hacia sí, *un derecho universal de protección.*

No fué Hobbes quien redactó nuestro derecho constitucional, afirmando el absolutismo del príncipe *o de las mayorías.* Nuestro artículo 4º sobre la soberanía, no responde a los sofismas de Rousseau. Si acatamos el principio de las mayorías es, como dice Kelsen, en paralelismo con un pensamiento noble que viene iluminando desde el fondo de los siglos, porque tiene su justificación en la libertad. La solución del mayor número es el mínimo de coacción social. La democracia es el orden creado y en desarrollo, por la voluntad y la obediencia de la comunidad social, en permanente relación recíproca de organizadores y organizados.

Nos resignamos a la mayoría, dirá Kranemburg, *por el sentido individual de la justicia.*

Sostener desnudamente, que la democracia es sólo régimen de mayorías, según Mac Iver, es reivindicar el dogma inequívoco del totalitarismo. Plebiscitos imponentes afirmaron al bonapartismo. Hitler contó con un coro adicto de 32 millones de sufragios.

Si bastara tener 250.000 para diplomarse como demócrata, habría que proclamar al conductor nazi, apóstol de la democracia mundial!!!

Millones y millones de seres, según el pensador antifascista Guillermo Ferrero pusieron sus hombros para la entronización de Mussolini. La democracia no es el régimen de la prepotencia mayoritaria. Es sistema de organización del consentimiento público. Por eso se exige educación para la existencia de la democracia, y la verdad democrática, de la elevación del yo integrada en el nosotros, como contenido de la educación. Es experiencia para una sociedad con espíritu en sus integrantes, práctica de la racionalidad, de la tolerancia, y de la persuasión, en ambiente de libre crítica que oriente a las inteligencias en la participación igualitaria en las luchas electorales, para formar la voluntad común directora del Estado. Por *eso debe recordarse que es régimen de mayorías y de minorías.*

En realidad, la democracia, conquista de los tiempos modernos, es un precipitado político de la naturaleza de la sociedad.

Ningún hombre, ningún grupo, puede quedar a su margen, ni bajo despotismo.

El poder público es un producto social, —de todos, para todos—. De la soberanía difusa en la colectividad, como lo hacen ver claro la historia y la sociología, pasamos al poder personal, y después de

siglos de tragedias a la llamada soberanía de pueblo o nación, creadora de un orden para la vida digna de seres humanos. *Este concepto es hijo del descubrimiento del hombre y de los hombres como valores sociales.*

El ser humano es esculpido, moldeado por la sociedad. Lenguaje, derecho, instituciones, todo el instrumental que trae la civilización, le vienen en cierto modo como creaciones de fuera. En ese sentido, el hombre es *obra colectiva.*

Pero tiene espíritu y con la llama del pensamiento, el moldeado reacciona, en el medio ambiente, y con la aptitud de la personalidad, inventa, crea, rectifica y dirige.

Por eso se acepta el principio de las mayorías, *como imposición de lo social, hasta cierto punto, sin mengua del juego redentor de la individualidad.*

Nuestro ser no se agota en las relaciones institucionales. Damos al Estado, un aspecto determinado, parcial, exterior de nuestra conducta.

He ahí la visión clara de los fundadores norteamericanos creadores del derecho constitucional moderno; las cuestiones que debían confiarse al poder público, y las que éste no podría tocar sin sacrilegio. Esa visión se hizo dogma en las declaraciones de los revolucionarios franceses. Habrá derechos, sigamos su lenguaje, *superiores a la organización política, y que no podían ser presa del arbitrio de las mayorías*: la vida íntima, la conciencia, la religión, la moral, etc., los llamados derechos fundamentales.

La mayoría por imponente que sea, es una cantidad de hombres, como decía Duguit, *un hecho de fuerza.* Un hombre solo, puede tener razón contra todo el Universo. Se legitima para los asuntos previstos de la vida en común, siempre que no atente contra los valores sagrados, que hacen al hombre actuar en sociedad, en cooperación honrosa y pacífica, de imperativo fraternal.

El Art. 78, ahora 79, de la reforma, establece una discriminación de carácter político, que viola los principios de la legitimidad democrática. Sólo pueden acumular votos bajo un lema, los partidos que han tenido representación en dos períodos legislativos anteriores. Se busca de esa manera impedir por normas jurídicas, la formación de partidos accidentales.

Soy y he sido partidario de los partidos históricos. He sostenido que dos partidos fundamentales dan vigor a una democracia estable. Lo he preconizado como ciudadano, propiciando la espontánea decisión de los electorados.

En una acta de la comisión, se afirma que se trata de imponer constitucionalmente la reforma de 1936, severamente impugnada por los sectores democráticos!!

Con la Constitución se pretende hacer conscripción cívica obli-

gatoria en favor de los partidos reformistas. El designio perseguido queda al descubierto en la letra de la disposición, en la argumentación de excesiva franqueza hecha para defenderla, en las afirmaciones despectivas dedicadas a las minorías.

Se olvidan que la acción de las mayorías, en las democracias normales, es un papel circunstancial y no perenne como el de las dinastías, cuyos títulos basados en la opinión de un tiempo, surgen de su comparación con el término minorías, que con su realidad y presencia les dan eminencia.

Partido es lo que representa parte; no es la totalidad cívica. Los partidos que impiden la acción lícita de los demás, destaca Kranemburg, con frase quemante que exige mi solidaridad, proceden como los pretorianos, los genízaros, los mamelucos, guardianes de autocracias. Sin el juego de las minorías, no hay mayorías. Existirá solamente, la unanimidad propia del totalitarismo a cargo de la "claque" de los partidarios del régimen.

Asombra en nuestro país, esa prevención contra las minorías. La conquista de nuestra democracia política, se debe al despertar de la opinión nacional provocado por las censuras que las minorías capaces y templadas, dirigieron a los gobiernos corruptores del civismo.

Descuentan tener en su favor, fuerzas electorales enormes. Sin embargo, toman precauciones arbitrarias contra la formación de nuevos partidos de oposición.

Esas discriminaciones políticas establecidas en la reforma, violan la declaración universal de los derechos del hombre.

En efecto dice el Art. 20 de esa declaración: "*Todos tienen derecho a participar en el Gobierno de su país,* directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos. *Todos tienen derecho a igual acceso a las funciones públicas de su país.* La voluntad popular debe ser la base de la autoridad de los gobiernos. Dicha voluntad debe ser expresada en elecciones periódicas y genuinas, que deberán ser universales y realizadas mediante votaciones secretas o por equivalentes procedimientos de votación libre".

A esa declaración adhirió el Uruguay, con su prestigio de democracia sin mancha. Ahora ensombrece su ejecutoria, insertando en su Constitución una absurda discriminación de carácter político, prohibiendo la formación de partidos accidentales para las elecciones del Colegiado Ejecutivo.

En Estados Unidos existen dos partidos principales, como efecto de la preferencia libre de los votantes. Inglaterra ve movida su política esencialmente por dos grandes partidos, hijos de la voluntad sin coacción de los ciudadanos.

En 1918, la escisión causada por Lloyd George, dió paso a la afirmación del Laborismo. En 1931, cinco millones de Liberales re-

signaron posiciones ante más de ocho millones de Laboristas. No se les ocurrió entonces, a los ingleses, como a nuestros reformistas, prohibir por normas la conjunción de votos en favor del nuevo partido, con el fin de reservar la pugna electoral a la rivalidad clásica de los adversarios históricos.

Los partidos se forman o se desvanecen, por oleadas de opinión. La democracia británica se jacta de ser dirigida por la voluntad pública.

El querer cívico, decide sin trabas, cuántos son los protagonistas de la lucha electoral.

A la argumentación jurídica, a la invocación de la legitimidad democrática, se agrega una razón política: a consecuencia de la reforma, tal vez se una el partido de oposición.

Hago el pronóstico, de que tal vez quiebre su unidad el partido del Gobierno. Ante esas perspectivas, si se quieren horizontes sin amenazas para nuestra democracia, deben abrirse con lealtad los caminos para la organización de partidos nuevos.

EL CONTENIDO MAS CENSURABLE

En unos artículos publicados en "El País" sobre la necesidad de dictar el estatuto de los partidos políticos, a raíz de una iniciativa límpidamente inspirada del Socialismo, expresé: "Con Catón diré: "Cœterum censeo Carthaginem esse delendam". Por lo demás opino que Cartago debe ser destruída. Si se trata de prácticas perniciosas de los partidos, la Cartago a destruir es el tráfico con los empleos públicos. Bryce decía hace cincuenta años que en Estados Unidos, el móvil político dominante, era la obtención del empleo público y de los frutos derivados. Entre nosotros, nadie ignora las peripecias políticas, las comedias y tragedias de gobierno y de partido, debidas a la obsesión de conquistar el gobierno o su alianza, como botín de empleos. Se prometen empleos para ganar afiliados, se hacen admiradores por ascensos indebidos, se apoya a un gobierno por empleos, o se le censura si no paga con empleos la colaboración. La extirpación de ese mal, afirmé entonces, se conseguirá con el repudio moral de la violación de los derechos de los funcionarios, con la organización por normas jurídicas de la carrera administrativa, con el ingreso para la mejor capacidad, el ascenso en las competencias administrativas comunes, etc.

No se trataba de una opinión nueva.

Era la sostenida invariablemente, a través de muchos años.

En 1931, se quiso extirpar el exclusivismo político y el pecado grave del aprovechamiento partidario de la administración pública, imponiendo por ley, la distribución de los empleos públicos, en proporción de los electorados.

Como legislador voté en contra de esa ley. Mi conciencia sigue firmemente adherida a los fundamentos de aquella actitud. Reconocí la trascendencia y la realidad del mal que se quería combatir. Se aumentaba el dominio del Estado, se multiplicaban los servicios públicos, y el presupuesto era en parte, una caja de auxilios partidarios. Juzgué erróneo el procedimiento elegido para combatirlo.

Dos cuestiones debían encararse, para sanear la política y conjurar la práctica arraigada de tomar la administración como invernadero de los electorados: un régimen distinto de designación de los directorios autónomos; una protección eficaz de los derechos de los funcionarios, dentro de la administración abierta a la selección de las mejores capacidades.

Creo como el inolvidable Wáshington Beltrán, con su eminencia espiritual y vocación romántica, que debe impedirse por funesta, la influencia política, en el predio cada vez más amplio de la descentralización de servicios. Ese fué uno de los fines perseguidos con la constitucionalización de las autonomías: evitar que el Poder Ejecutivo desvirtuara con su influencia política, la gestión de esas empresas especiales. En Inglaterra, donde es difícil quitar asuntos al ascendiente ministerial, se ha sostenido vigorosamente e impuesto por ley, que administrar una Usina pública de electricidad, es cuestión técnica, donde no debe jugar papel alguno la política del gobierno.

Por eso, siempre fuí partidario de diversificar las fuentes de integración de los directorios autónomos, con garantía precisada en la ley de la capacidad de los directores, con disminución del papel absorbente del Poder Ejecutivo, dando paso a los experimentados elementos del servicio, y en los casos apropiados, a los técnicos, a los usuarios, etc., etc.

Después de articulada la Constitución de 1917, en el correr del año 1918, los legisladores Dres. García Morales, Juan Andrés Ramírez y Eduardo Rodríguez Larreta combatieron el nombramiento por el Poder Ejecutivo, de todos los miembros del Consejo de Instrucción Primaria, y lejos de confiar en la infalibilidad del próximo Consejo Nacional, uno de ellos, expresó su temor de que ese régimen de nombramientos llevaría al ente autónomo, como garantía, el principio de que "los colegialistas eran los más aptos y los más honestos". (2)

La buena orientación, fué traducida con ensayo de reglamentación de las autonomías y garantías para los funcionarios, en el proyecto de ley de 1920, apoyado por todos los partidos, y que jamás obtuvo sanción.

(2) Afirmación lanzada en la prensa partidaria de la reforma colegialista, que valió como reproche duradero de la oposición. N. del A.

Ante las leyes de 1931, sostuve que si los nombramientos y ascensos se hacían por contemplación de la filiación política, la opinión pública, con respeto de la igualdad de los ciudadanos y de los principios de buena administración, debía condenar moralmente a los gobernantes compradores de conciencias. Pero el vicio grave consagrado por ley, e impuesto como práctica obligatoria, no cambiaba su naturaleza ilícita, por el hecho de que todos los partidos sacaran equitativos beneficios mediante representación proporcional.

Se hará régimen del pecado, el vicio será deber, el censurable aprovechamiento político de la administración será norma, con subversión de la ética política y negación del perfeccionamiento de los servicios.

Como pensé frente a aquellas leyes, debí opinar con más razón, por su exclusivismo, frente a disposiciones de la Constitución de 1934, hijas de la contemplación egoísta de intereses partidarios. Tengo pues trazada con firmeza la consigna de rechazar un pacto de reforma constitucional, donde se muestra como conquista la adjudicación de cuotas partes en el Ejecutivo Nacional y en los departamentales, y en la dirección de los entes autónomos y servicios descentralizados, con premeditada trascendencia de aprovechamiento banderizo de todos los cargos públicos. La Constitución regimenta a las claras, la explotación política de toda la administración, para dos sectores partidarios. ¡Cuesta concebir que esa partición de posiciones públicas, en un nuevo feudalismo burocrático, se muestre como paso radical de eliminación de la influencia política, en el dominio de la administración!

Implícitamente, se arrasa el artículo 69 de la Constitución. Todo ciudadano no podrá ser llamado a los empleos públicos: el ingreso a los cargos se hará por salvoconducto de los sectores pactantes — con transgresión del Art. 20 de la declaración universal de los derechos del hombre. El estatuto del porvenir tendrá como garantía del acceso de la aptitud a los puestos administrativos, la expuesta en la Cámara de Representantes, por el Presidente del Instituto de Colonización: los empleos repartidos según porcentajes, entre los partidos que acaparan las direcciones de servicios.

Las dos cuestiones fundamentales, la reforma del régimen de designación de los directores autónomos, la protección de los derechos de los funcionarios, pudieron recibir soluciones certeras, modernas y justas. En vez de ellas, se ofrece la cristalización agudizada de los vicios del pasado.

Las designaciones de directorios a cargo del juego propio independiente de la mayoría y de la minoría, del Consejo Nacional según la cuota prevista, librándose de la venia previa del Senado —

otorgada por 10 senadores, — establecida en el derecho vigente, para desterrar toda duda con respecto al propósito cardinal perseguido: debilitar al Poder Ejecutivo...

Los derechos de los funcionarios, que comentaremos aparte, la selección administrativa, a merced de la filiación política.

En este aspecto esencial, brilla el espíritu director de la reforma. Hace recordar a la institución practicada por tribus indígenas, del Noroeste americano y de la Melanesia, el potlach: del reparto de víveres sale individualizada la soberanía y ungidos los jefes.

LAS INVOCADAS EXCELENCIAS DE LA REFORMA

Un órgano de la prensa, partidario de la súbita transformación vuelta-abajo de nuestras instituciones, ha planteado una exigencia a los profesores de derecho público que opinaron sobre la reforma, a requerimiento del Consejo Central Universitario. Reconoce la legitimidad de su actitud en defensa de la autonomía universitaria. Pero, según ese diario, no todo es sombra en la reforma en trámite; también hay luces. Indica como luces, las disposiciones sobre el estatuto del funcionario; las relativas a la organización del Poder Ejecutivo; las nuevas normas sobre la Universidad; las relativas a la autonomía departamental; las concernientes al contencioso administrativo.

Aunque cada uno de esos temas, puede dar base a una conferencia, haré un comentario apretado en mi conversación de hoy, seguro de que todas esas cuestiones a través del nuevo régimen, sólo crean opinión razonable en contra de la reforma pactada.

LAS NUEVAS NORMAS DEL ESTATUTO

Del actual Art. 57 de la Constitución, he dicho que es un cristal de vaguedades. Sólo concede con valor jurídico, el derecho de defensa para el caso de sumarios, etc.

Corresponde intensificar la visión para descubrir el contenido excelente de las nuevas disposiciones, capaz de inducir a transar con todos los defectos capitales de la reforma. Por más que se hurgue en los preceptos no se halla el tesoro oculto. En los artículos de la reforma, luego de la referencia a la carrera administrativa, no se determina ningún derecho de los funcionarios, como imperativo dirigido al legislador. Como en las disposiciones actuales, predomina el estilo programático, más que el de las normas jurídicas. Sólo corren promesas para una ley que está en el seno de un futuro incierto... Ninguna garantía para el ingreso de los aptos a los empleos públicos. No se impone el derecho al ascenso que podría reconocerse en la Constitución para las competencias admi-

nistrativas comunes. Nada obligatorio sobre el sentido del traslado. Ni siquiera el elemental derecho de defensa aparece otorgado con alcance general, cuando sin dificultades mayores, podía señalarse el deber de todo órgano de administración pública, de comunicar previamente al funcionario, para darle oportunidad de defensa, toda decisión capaz de afectar sus derechos.

La lección que surge de una enjundiosa sentencia reciente de la Suprema Corte, redactada por el Dr. Alvaro Macedo, considerando el derecho de defensa como derivado de la garantía del debido proceso, merecía ser asimilada, con carácter general en favor de particulares y de funcionarios.

En síntesis: reedición de la estéril, aunque pomposa vaguedad actual; inexistencia de nuevas garantías que ahora son más imprescindibles por el riesgo de que el ingreso a la administración y los derechos de los funcionarios, queden supeditados a las determinantes del acuerdo, que no me atrevo a llamar espirituales.

LA ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO

Aquí reside para los partidarios de la reforma, la excelencia que está fuera de controversia. Se sustituye el *unicato*, *el sumo hacedor*, *el zar*, por el Consejo Nacional de Gobierno.

La adjetivación es rica, y la argumentación pobre y divorciada de la verdad. Habíamos logrado una organización de gobierno democrática y eficaz, que no permitía el cesarismo.

El Presidente de la República, elegido por el pueblo, como las dos ramas del Poder Legislativo. Es un leader plebiscitado como director de la política gubernativa. Conforme a la Constitución, nada puede hacer por sí solo. Es un juego de unicato paradojal desde que se mueve esencialmente por el juego de varias personas. El Poder Ejecutivo no está confiado al Presidente de la República, en aislada competencia exclusiva de poder personal. La competencia del Poder Ejecutivo será ejercida por el Presidente quien actuará con un Consejo de Ministros. Todo debe hacerlo con ministro, ministros respectivos o Consejo de Ministros. Los ministros deben contar necesariamente con el apoyo parlamentario. No puede haber Ministerio contra la voluntad del Poder Legislativo. En el Consejo de Ministros puede plantearse todo asunto de gobierno y de administración, por el Presidente o los Ministros: es un órgano de gobierno pluripersonal cuya competencia surge por presentación de asuntos, sea cual sea su naturaleza.

Toda la gestión de gobierno, como no lo estuvo jamás en nuestra historia, sometida al contralor decisivo de la representación popular.

La declaración de una sola Cámara después de la interpelación

a un Ministro, aunque no imponga jurídicamente la caída del titular del Ministerio, plantea a la Presidencia delicado problema político que obliga a examinar la desaprobación en su valor de signo probable de oposición de todo el Parlamento. Bajo esta Constitución, fué suficiente una crítica sostenida en una Cámara, para que se hiciera la renovación ministerial. La Asamblea General, convocada por cualquiera de las Cámaras, puede juzgar políticamente todos los actos de los Ministros.

Su desaprobación por mayoría absoluta de votos hace caer al Ministro o al Consejo de Ministros. Se prevé, en un acertado equilibrio de poderes en grados superpuestos, la reacción presidencial frente a la censura parlamentaria. El Presidente puede observar el voto de desaprobación si es pronunciado por menos de 2/3 de los componentes de la Asamblea. Si ésta insiste en su censura, por menos de 3/5 del total de miembros, entonces el Poder Ejecutivo puede disolver las Cámaras. Pero la responsabilidad del Presidente y de su Consejo de Ministros se hará efectiva ante la nueva Asamblea que deberá dentro de los quinces días de constituída mantener o revocar la desaprobación. Si la mantiene, cae el Presidente y sus Ministros, como un primer ministro con su gabinete.

Ese régimen de gobierno, el mejor que ha tenido la República, superior a los modelos que ofrece el derecho comparado, representa la afirmación de la democracia a través del Parlamento, y permite la eficacia del gobierno, con unidad de miras, coherencia de orientaciones y responsabilidad efectiva de los gobernantes, o sea, lo que no se ha logrado con el ejecutivo colegiado en la experiencia de ningún país.

Mi opinión se enriquece con la opinión de eminentes pensadores políticos de prestigio mundial. Harold Laski, el más prestigioso tratadista de derecho político contemporáneo, después de estudiar el presidencialismo en Estados Unidos, llega, entre otras, a las siguientes conclusiones que con mi estilo reconstruyo:

1. — El Presidente no puede ser déspota, pero no está habilitado para ser el director eficaz de la gestión de Gobierno —como el Primer Ministro inglés— que si actúa es por contar con el apoyo parlamentario. Aquél, en apariencia, tiene más amplias posibilidades de gobierno personal, de afirmación de ideas y voluntad individuales, pero puede enfrentarse con un Poder Legislativo que constitucionalmente, es más fuerza que choque, que órgano de colaboración gubernativa. El Primer Ministro inglés, por acatada que sea su personalidad, sabe que su Gabinete mueve una obra práctica con la Cámara de los Comunes, y es así que dirige y decide, en permanente persuasión, en intercambio de ideas y consultas, vigilando todos los vaivenes de opinión pública. Si el tiempo me diera para más, realizaría esa comparación instructiva con la descripción que

hace Ivor Jenning en su obra sobre el gobierno de gabinete, de la actuación distinta de Roosevelt y Churchill, en la redacción de la Carta del Atlántico, como órganos fundamentales de regímenes diferentes.

2. — Los ministros, son únicamente, consejeros presidenciales, sin conexión substancial con el Parlamento. No tienen el papel de pieza maestra para la gestión gubernativa. No pueden asistir a las sesiones de las Cámaras, ni actuar en sus debates, ni caen por perder el apoyo de la opinión parlamentaria. La corrección de este defecto, se hace por prácticas políticas, al margen de las normas constitucionales.

3. — El Parlamento, no es en Estados Unidos, como la Cámara de los Comunes, vivero de gobernantes. Su vocación institucional, no es colaboracionista. Tiene a gala, marcar su independencia, y contrapesar al Ejecutivo.

4. — El proyecto Pendleton, que permitía a los Ministros acudir a las Cámaras y tener en ellas voz y no voto, es para Laski, una iniciativa que llevaría *al Gabinete*, el acento del sistema presidencial. Esta consecuencia atribuye el sabio maestro, con su admirada sagacidad, a esa simple enmienda. Por ese camino, según el ex-profesor de Londres, se iría a un régimen parlamentario como el inglés. Pero agrega, el actual sistema está arraigado en el sentimiento público. El régimen propuesto lo libraría de sus defectos principales. Sin embargo, los méritos de esa reforma, no ocultan que se trata, *de una revolución constitucional de primera magnitud*. "*Equivale a minar los cimientos del Estado, y esto*, según Burke, *es siempre una aventura peligrosa*". Así se expresa, quien fuera el asesor capacitado del laborismo británico, que no se caracterizó por su timidez reformista.

En armonía con sus ideas ¿qué diría Laski de nuestro régimen?

El simple hecho de que los Ministros concurrieran a las Cámaras y tuvieran voz en sus sesiones, le parecía que traía en su virtualidad, una revolución en el sistema presidencial que lo acercaba al parlamentarismo.

Nuestro régimen le hubiera obligado a reconocer la obtención plena de la meta perseguida, desde que ofrece el afianzamiento definitivo de la legítima influencia parlamentaria, que es en suma, afirmación de la democracia. Ante una Presidencia con Ministros supeditados en su permanencia a la opinión parlamentaria, a quienes se puede pedir informes, interpelar, censurar y hacer caer por decisión de la Asamblea, Laski certificaría la conquista de un gobierno adecuado a nuestra tradición y a nuestro temperamento, lo que él llamara revolución feliz de primera magnitud, armonizando el Presidente electo popularmente, director de gestión sometida a la opinión pública, con el contralor decisivo del Parlamento ár-

bitro de la estabilidad de un Gabinete responsable individual y colectivamente ante el Poder Legislativo.

El elogio que viene desde esa cumbre doctrinaria, aventa los juicios adversos, improvisados para adorno de los propósitos reformistas. Esto no impide comprender la posición de los reformistas que en su debut como hombres de Estado, califican a la crítica parlamentaria, de programa verbal, de expansión oratoria, destinada a la censura sin fecundidad: son conceptos viejos de francotiradores del Ejecutivo autocrático, eliminado de nuestras instituciones.

Legisladores que actuaron en el período de la Presidencia anterior, descubren hoy, la existencia del unicato, del zarismo presidencial. ¿No pudieron denunciar sus desbordes? ¿No les daba la energía para interpelar a sus Ministros, para convocar a la Asamblea y censurar a los Ministros colectivamente, poniendo al Presidente en el ineludible deber, que hubiera cumplido honradamente, de realizar el gobierno con Ministros intérpretes de la opinión Parlamentaria?

Conocemos la verdad de la vida que inspira la comedia y las causas de esas actitudes. Estaban bien tendidas las redes de Cartago. La oposición actuó aletargada por la distribución de puestos en los entes autónomos. Quedó sin punta ni filo la crítica parlamentaria. Los vendavales anunciados, se aquietaron dentro de las mejillas de Eolo. No se puede hablar mal de la eficacia de un contralor, que no se ejercita con todos sus efectos decisivos, por un pacto de intereses.

EL COLEGIADO Y LAS DICTADURAS

Con admirable primitivismo intelectual, se sostiene que las presidencias han sido en todas partes, factores de despotismo. El Colegiado en cambio, según candorosa concepción aborigen, valla infranqueable contra las dictaduras.

Parece ignorarse la experiencia de la primera República democrática, de Estados Unidos. Desde 1787, vive bajo régimen Presidencial. Sobrellevó una guerra civil, hizo frente con éxito a dos guerras mundiales, y jamás con ese Poder Ejecutivo Unipersonal, conoció golpes de estado, ni dictaduras. En los estados miembros, la doctrina y la práctica, adhieren al sistema de los Gobernadores. Las ciudades hicieron experiencia de los colegiados, de los órganos pluripersonales con difusión de la responsabilidad. Los adjetivos deprimentes con que se fulminaron sus actuaciones, que aparecen en Bryce, en Munro, en Maxey, en la difundida obra de Posadas, los expresé una vez en la Cámara de Representantes. No los repito aquí, por no agrietar este recinto. Se aconsejó entonces, concentrar las competencias en el Gobierno por comisión, de tres a nueve

miembros, que actuarían cada uno al frente de un departamento ejecutivo, presidido el órgano por un mayor, con restringida o amplia competencia de dirección; el régimen complementado con todos los institutos de democracia directa.

Ese sistema tuvo su auge doctrinario, siendo bien distinto del colegiado ensayado y propuesto en nuestras latitudes. Después declinó sus prestigios y la preferencia política se mantuvo firmemente adherida al régimen del Mayor o Alcalde es decir, con dirección gubernativa unipersonal, y se postuló por fin, el extremo de la concentración firme de la responsabilidad con el sistema del Gerente, con el contrapeso del referéndum, del plebiscito y del "recall", o sea la revocación popular.

El cuadro de Estados Unidos, está de acuerdo con la inteligente organización de las instituciones perseguida por la experiencia occidental. La nota saliente, es el rechazo de dos imposiciones de nuestra reforma: la del colegiado ejecutivo y la del sistema de despojos, o administración partidista.

No existe un solo sector de la doctrina que aconseje el Poder Ejecutivo, con estructura de cuerpo deliberante.

Los autores suizos se limitan a justificarlo, como el único adaptable a las peculiaridades internacionales de la organización helvética.

Nadie puede ignorar el resultado del gobierno de consejo, a través de la historia: causa de anarquía, o base o causa de despotismo.

Martín C. Martínez, talentoso político y descollante hombre de Estado, sostenía: un zar es repudiable por déspota; el zarismo de nueve agrega al mal del despotismo, el de la irresponsabilidad.

Es por demás aleccionadora la práctica recogida con el ejecutivo a cargo de colegiados, sean comités, directorios o soviets.

Francia escarmentó para siempre desde 1792, contra la puerilidad de que no hay dictaduras pluripersonales: conoció la dictadura de las asambleas, del consejo ejecutivo provisorio, de los comités, del directorio, y por fin la de un hombre.

Sufrió, según Deslandres, "la ley de alternativas: a un régimen de debilidad y de división del poder, cuando se hacen sentir las consecuencias desastrosas, sucede un régimen de concentración y de fuerza". El terror bajo los colegiados, fué "la más sanguinaria y terrible de las tiranías". Bajo los comités de la Convención florecen por orden las dictaduras de Danton, y la de Robespierre: luego como reacción la Thermidoriana.

Interesa destacar un detalle que enseña la virtualidad del ejecutivo colegiado. Los comités eran elegidos por la Convención y tan sólo por un mes. Destinados a ser instrumento dócil, se convir-

tieron en sus directores omnipotentes. Después se experimentó el directorio elegido por los ancianos...

Si en Francia se habla del gobierno directorial se ve en el horizonte como fruto de la anarquía, el despotismo napoleónico.

Mi propósito es suscitar conclusiones con el examen de ejemplos de la actualidad. Comentaré primero, el régimen inglés, que se ha descubierto como de ejecutivo colegiado, después el suizo y el ruso.

CARACTERISTICAS DEL REGIMEN INGLES

Se le puede calificar como colegialista, si se abreva pensamiento en fuentes del siglo XVIII.

En aquel tiempo fué el Gabinete, un grupo de miembros del Parlamento. En el siglo XIX, es, a través de la gran mayoría de sus miembros, un comité ejecutivo de la Cámara de los Comunes, pero ya aparece nítidamente, con su realce decisivo, la figura del Primer Ministro. Pronto hará cien años, que el Primer Ministro es el director de la política gubernativa. Las elecciones generales, como lo decía Bagehot en la segunda mitad del siglo XIX y lo repite Jenning en la actualidad, son elecciones de Primer Ministro. Aquel prestigioso autor, lo pone a la cabeza de las partes eficientes de la organización institucional. Para Laski, el Presidente de los Estados Unidos está lejos de tener tan abierta la eficacia del gobierno como el Primer Ministro. Siguiendo a Jenning recordaré que ya no es simplemente, "primus inter pares", ni como decía Harcourt "inter stellas luna minores": es más bien "sol a cuyo alrededor giran los planetas". Actúa como factor de unidad: en él se concentra la competencia principal y la principal responsabilidad. Propone el nombre de sus colaboradores de Gabinete. El cargo exige una personalidad capacitada para mover con acierto sus tres papeles esenciales: director del plan de gobierno y coordinador de la acción del Gabinete que preside; leader de partido; motor de la acción parlamentaria.

Le corresponde actuar como portavoz de la política general. El programa es hijo del partido, pero su espíritu decide la articulación del plan, y debe surgir de su acción en el Consejo, la coherencia de las iniciativas.

Es el blanco visible de la responsabilidad del Gabinete, y le corresponde pedir la disolución de la Cámara de los Comunes.

Los tratados de derecho público inglés, de la democracia ejemplo, no pueden separar la descripción objetiva de las instituciones, de la biografía de las personalidades directoras.

¿Se conoce el colegiado que ocultó la acción de Gladstone o de Disraeli, la de Balfour o la de Lloyd George, la de Churchill en la guerra, la de Attlee en la paz?

Describen las características espirituales de los primeros ministros y gustan señalarlos como representantes de la Universidad en que han sido formados. En Inglaterra, no son incompatibles la capacidad y la popularidad. La ignorancia no tiene acceso al Gobierno.

No hay odio por la selección, ni el denso amor por la mediocridad, que es el signo de otras latitudes.

La precedencia rendida a la cultura, llega hasta el extremo, — que no comparto— de quebrar la igualdad democrática del sufragio: los universitarios pueden votar en su distrito y en su Universidad. Estas después de las últimas reformas electorales, llevan por sí mismas, doce representantes a los Comunes.

Con sabiduría combinan en el Gobierno, la influencia de los dos factores: el personal y el colectivo, con acatamiento decisivo de la opinión parlamentaria o con el recurso a la voluntad del pueblo.

Los partidos seleccionan los valores. Elegidos los Comunes, de allí sale el Gobierno, — salvo los tres Ministros pares. Serán dirigentes, dirigidos por el ascendiente de la opinión pública. La acción de gobierno se lleva a cabo, en forma que merece imitación. El Primer Ministro con su Gabinete propone las iniciativas, las soluciones técnicas. El Parlamento discute todo, y da en nombre de la sociedad, las aprobaciones o los repudios fundamentales.

Abrigo la seguridad de que todas las excelencias de ese régimen podrían vivirse bajo nuestra Constitución actual, si mejoraran nuestras costumbres políticas.

EL PARLAMENTARISMO EN LAS NUEVAS CONSTITUCIONES

En las nuevas constituciones de Francia y de Italia, se procura lograr una estructura adecuada para el parlamentarismo.

Como agente de permanencia y factor de continuidad, un Presidente de la República elegido por el Parlamento que dura siete años, y en Francia puede ser reelegido una sola vez.

Las Asambleas que en ambos países redactaron las constituciones, con dos tercios de mayoría izquierdista, no se dieron cuenta, en esas dos naciones de decantada y vieja cultura jurídica, que ponían en la jefatura del Estado, la fuente del despotismo...

Con imitación del producto de la evolución inglesa, dieron relieve y competencia propia al Presidente del Consejo, frente al Gabinete. Según el expresivo artículo de la Constitución italiana, el Presidente del Consejo "dirige la política general del gobierno y es responsable de ella. Mantiene la unidad de la orientación política y administrativa, promueve y coordina la actividad de los ministros".

El Gobierno debe contar con la confianza de las dos Cámaras en Italia, y de la Asamblea General en Francia. Los Ministros, son responsables individual y colectivamente.

Esas dos constituciones modernas, consagran el parlamentarismo y tienen como Jefe de Estado un Presidente de la República sin responsabilidad política. Su modo de elección obliga a recordar la Constitución de Artigas, y la de 1830. Artigas, que fué víctima del colegiado porteño, y lo experimentó como baluarte de oligarquía o de despotismo, propuso en su Constitución que el Poder Ejecutivo, estuviera a cargo de un Gobernador, elegido por las Cámaras. Los Constituyentes de 1830, no quisieron un Ejecutivo por sobre el derecho, y por eso, según sus ideas, determinaron su elección por la Asamblea General. Ninguna de las normas de nuestra Constitución primera, autorizaba la Presidencia despótica. Como ha expresado el doctor Juan Andrés Ramírez, en su fundada "Vindicación de los Constituyentes de 1830" y en su valiosa obra "Sinopsis de la evolución institucional", la "Constitución no creó el Ejecutivo absorbente, avasallador, autocrático"; "si el espíritu constitucional se hubiera respetado, la fuerza no habría imperado sin freno y las libertades se habrían acercado más a la realidad".

Las calumnias contra la Constitución de 1830, deben sustituirse por el proceso a nuestra barbarie política y a los gobernantes que la explotaron.

La Constitución no imponía que se realizaran elecciones con registros fraudulentos, ni que los presidentes tomaran a su cargo la soberanía, y fueran electores de senadores y diputados y hacedores de interinatos para asegurar su vuelta al poder, ni que la administración se convirtiera en milicia cívica, los regimientos en conquistadores de senaturías y los guardias civiles en ametralladoras de sufragios...

EL COLEGIADO SUIZO

Suiza es un estado federal, República democrática de cantones "soberanos" que organiza política y jurídicamente la convivencia de pueblos de distintos orígenes nacionales. No en balde existen cuatro lenguas nacionales, el alemán, el francés, el italiano y el "romanche". Eso explica la organización del consejo federal que desempeña el Poder Ejecutivo. *No es elegido por el pueblo: su elección corresponde a las dos ramas del Poder Legislativo.*

No puede ir al Consejo, más de un miembro por cantón, sea cual sea la importancia numérica de la población de los cantones. En 1942, fué rechazada la reforma que propuso la elección del colegiado, directamente por el pueblo. Por práctica consuetudinaria el Consejo Federal que cuenta con siete miembros, se integra generalmente con cuatro de la suiza alemana, dos de la romana y uno de la italiana, porque se entiende, dice Henry Vallotton, que las diversidades linguísticas deben estar representadas.

El Tribunal Federal debe ser elegido, con cuidado de representar tres de los idiomas nacionales. ¿El divorcio lingüístico sobre democracia nacional e internacional, que separaba a los pactantes, habrá inducido a imitar el régimen suizo?

El Consejo Federal, elegido por el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados, conforme a la teoría constitucional, es un ejecutivo *dependiente;* un colegiado *servidor* del Poder Legislativo; éste puede darle orientación, órdenes, instrucciones.

En doctrina se sostiene que allí no hay crisis de Gabinete, porque el Ejecutivo, debe conformarse a lo que decide el Parlamento. La práctica, como lo reconocen todos los autores, incluso los suizos, revela *un consejo dominador.* "Los diputados, dice William Martin, no pueden voltear al Gobierno, ni revocarlo, y se han privado por sí mismos, de la iniciativa y de la interpelación. No les queda otro medio de presión, que el rechazo del presupuesto, el examen de gestión y la no reelección".

Rappard, admirable tratadista suizo, anota que el Poder Legislativo pierde prestigio, frente a la fuerte posición del colegiado ejecutivo, y agrega: "en Suiza, cuando el ejecutivo defiende su política ante la Asamblea Federal, se siente la impresión de un equipo profesional, ante una selección de "amateurs". Elegidos los consejeros por cuatro años, pueden ser reelectos. "La longevidad gubernamental", destaca Lambert, es de principio. Por eso le llama Bryce, gabinete permanente. Según Martín, "el colegiado es incontrolado e inamovible, goza de un poder casi absoluto".

Agregaré varios datos expresivos sobre este tema de mi debilidad, a los ofrecidos por Justino Jiménez de Aréchaga, con su talento y su ciencia. Shenk de Berna, moró en el colegiado 32 años. Deucker estuvo de paso, 30 años. Welti disfrutó de temporada análoga. Motta, festejó sus bodas de plata de la entrada al colegiado y experimentó con su monomanía de la neutralidad, diecisiete años al frente de las relaciones exteriores.

No comprendo la admiración que puede despertar el colegiado suizo abroquelado contra la opinión parlamentaria, como no sea por esa noción del poder público a manera de aposento vitalicio. El pueblo suizo dice: se entra al colegiado con vida y se sale por muerte o por jubilación.

Reconozco que los reformistas han resistido a las tentaciones que suscita el ejemplo inspirador.

Los miembros durarán cuatro años, y no podrán ser reelectos.

Pero no han ocultado sus propósitos de seguir la práctica del arquetipo, en cuanto se levanta un colegiado ejecutivista, no "debilitado", por la opinión parlamentaria.

En cambio han olvidado que el Colegiado suizo, evita en lo posible los inconvenientes de la pluripersonalidad, poniendo a cada

uno de los consejeros de un gobierno sin ministros, al frente de cada departamento ejecutivo.

LA CONSTITUCION RUSA

No puedo gastar muchas palabras en comentar la Constición rusa.

Es el régimen más colegialista. El presidium del Soviet Supremo, es la jefatura colegiada del Estado, con enorme competencia, a cargo de un presidente, varios vices, secretario y quince miembros. Elegido por el Soviet Supremo, las dos Cámaras, el colegiado, según la ley ya señalada, es el sumo hacedor político. Luego actúa otro gran colegiado: el Consejo de Ministros y un Gabinete restringido que dirige al Consejo de Ministros.

En síntesis: proliferación de colegiados estructurados sagazmente como instrumentos de una sistemática dictadura totalitaria.

EL NUEVO CONSEJO NACIONAL

Cabe descontar, por las conclusiones sentadas, los frutos que dará el Colegiado elegido por el pueblo. Designado el Colegiado por el Parlamento, como en Suiza, se convierte en jefe de la Asamblea. Aquí se le elegirá por el pueblo, y con sinceridad se ha expuesto, por dos defensores de la reforma, que se le quiere librar de la opinión y de la voluntad parlamentarias.

Se busca con intención, el eclipse de las conquistas de parlamentarismo, que son la consagración de la democracia. Contará con Ministros que no requieren apoyo parlamentario. Se mantienen para solaz teórico, los medios de contralor a cargo del Poder Legislativo. Aunque los Ministros caigan, el Colegiado permanece. Se quiere un régimen fuertemente ejecutivista, inmune a la crítica parlamentaria.

Clave inolvidable del espíritu reformista fué la proyectada caducidad de los poderes de bolsa del Parlamento, medio clásico de frenar al ejecutivo. Suprimida por la censura que recibiera, debe conservarse su recuerdo como traducción fiel de la orientación del pacto.

El Colegiado durará astronómicamente, como diría Wilson, cuatro años, aunque su gestión sea repudiada por la opinión pública.

Es curioso que se le preconice como centro de deliberación, donde la presentación de los distintos puntos de vista, asegura el acierto de las decisiones. Pese a defenderlo como cámara puesta a desempeñar el ejecutivo, se oponen sañudamente a seguir la lógica de su argumentación, integrándolo, como el Parlamento, por representación proporcional integral.

Creo con toda buena fe, que es una regresión lamentable, en el proceso de mejoramiento de nuestras instituciones.

Si se busca evitar el personalismo en política, que es factor de gobiernos personales, que se eliminen los partidos con nombres de personas, con electorados cuyo único aglutinante, es la idolatría por sus dirigentes, al punto de abominar o aplaudir las mismas ideas, según la orden del jefe. De esa manera el orden jurídico, no dependerá de alianzas o de reyertas de califas.

LA UNIVERSIDAD

Sobre este punto dí mi opinión, en la nota dirigida al Consejo Central Universitario.

Se afirma que fueron acogidas todas las fórmulas propuestas por la Universidad. No es exacto. Se dejó de lado la fórmula de amplia autonomía, para mantener la disposición actual.

Se aceptó el artículo sobre la designación de las autoridades universitarias. También el referente a que las decisiones definitivas de los órganos universitarios, sólo darían lugar a acciones o recursos ante la justicia ordinaria y el Tribunal de lo Contencioso - Administrativo. Fué librada la Universidad del contralor discrecional de mérito o legalidad, a cargo del Poder Ejecutivo y del Senado, donde el primero observaba lo QUE CREYERE PERTINENTE y proponía lo que CREYERE DEL CASO — y el Senado resolvía por 3/5 del total de sus miembros. Sin embargo, hay muchos peligros en otras normas nuevas, puestas en el proyecto.

Habíamos propuesto que la Ley permitiera integrar la Universidad con todos los servicios docentes. La situación actual es inconveniente. En el Seminario Panamericano de Instrucción hice ver el estado actual de la organización y del funcionamiento de nuestros servicios de enseñanza: primaria, secundaria, superior y trabajo, como entes independientes, carentes de coordinación, sin obediencia a un mismo espíritu rector. Sostuve, con Dewey, que la enseñanza en todos sus grados y especialidades, es la misma obra de pensamiento. La conclusión se aceptó con carácter general, para toda América. Pero nosotros seguimos en la anarquía.

En la reforma, no se aceptó la propuesta de la Universidad, en el sentido favorable a una ley de integración, es decir, capaz de permitirnos ser en 1951, tan adelantados como en 1849. En cambio preven los reformistas que por ley, se podrá desintegrar a la Universidad, dando directorios autónomos a otros servicios docentes.

Se introdujo además otra norma que puede tener trascendencia grave. La ley establecerá el modo de designación de los consejos de los servicios docentes, con excepción de la Universidad que tendrá su régimen de elección o designación a cargo de los órganos o elementos del servicio.

Es decir, que Primaria, Secundaria y Trabajo, podrán ser dirigidos por Consejos designados por el Consejo Nacional.

Por último, fué rechazado el aumento anual del presupuesto de los servicios de enseñanza. La autonomía exige una base financiera elástica. Dotarlos de capital propio, provocaría objeciones fundadas. También se oponen reparos a la creación de una fuente especial de recursos propios. Propusimos entonces, el aumento anual de un 5 o|o del total de gastos, para fines exclusivos de ampliación y de perfeccionamiento de gestión. Ese aumento que se imponía para los servicios de enseñanza, dentro de un régimen donde habrá un presupuesto cada cuatro años, fué rechazado por la Comisión de la Cámara de Representantes.

EL CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

Se han modificado levemente las normas relativas al Tribunal de lo Contencioso, cediendo en parte a las críticas fundadas de que fueron objeto. En conjunto se mantienen lamentables imperfecciones y errores sin justificación.

Como en la Constitución actual, se establece que el Tribunal se limitará a CONFIRMAR o a revocar el acto administrativo.

Es un disparate sin sentido, que puestos en tren de modificaciones, se debía extirpar. El Tribunal es un órgano jurisdiccional y no de tutela administrativa.

Los actos administrativos no tienen suspendida su fuerza ejecutoria, hasta recibir la CONFIRMACION del Tribunal. Con lógica, esa disposición constitucional, sólo debe determinar que el Tribunal se limitará a decidir si se anula o no el acto impugnado.

Critiqué el quorum de cuatro votos en cinco, establecido para decidir la anulación. Consagra una contradicción llamativa frente al régimen de la Suprema Corte, que con tres votos en cinco, declara la inconstitucionalidad de una ley, y dicta sentencia sobre las cuestiones de derecho de más importancia.

Se ha dado un pequeño paso de rectificación saludable. Por tres votos podrá el Tribunal anular el acto que lesiona un derecho subjetivo. Queda el proyecto algo mejor, pero la crítica fundamental conserva su procedencia.

No se concibe el mantenimiento de la disposición del Art. 310 por la cual el Tribunal podrá reservar la acción de reparación, cuando la causal de nulidad no sea "lo suficientemente grave o cuando conceptúe que la nulidad puede producir daños graves e irreparables". Es una puerta abierta para el mantenimiento de la ilegalidad administrativa, con el defecto capital de que el Tribunal que no es Juez del Contencioso de reparación prejuzgará sobre lo que no juzga, decidiendo sobre esa "reserva" de los derechos de reparación.

En conversación privada, un distinguido magistrado que tuvo

alguna intervención en los nuevos textos, después de asegurarme que compartía todas mis observaciones, me expresó que esa disposición era algo así, como un "en cuanto haya lugar por derecho".

En el informe se le llama a este aspecto original del contencioso, anómalo, y se le quita importancia a la mencionada reserva, asegurando que el Tribunal no es Juez de la reparación.

Sería un acierto de la reforma suprimir ese artículo, que se interpretará como toda Constitución plebiscitada, por su texto, y no por lo que se diga en el informe, en contra de la letra de la disposición.

Punto de decisiva trascendencia, es el del procedimiento a seguir en el contencioso de anulación. En las disposiciones transitorias se establece el de los juicios de menor cuantía, como si fuera un pleito entre partes, que hará demorar más de un año la sentencia de anulación, dando lugar a cantidad de hechos de ejecución del acto irregular, que comprometerán las responsabilidades de las personas públicas.

La Constitución debe dar la pauta del proceso a seguir, obligando al legislador en un precepto que diga: el proceso hecho al acto administrativo irregular, se hará conforme al procedimiento que fije la ley. De esa manera, se impone que es un proceso contra el acto, y no un pleito entre partes. En la disposición transitoria destinada a regir mientras no se dicte la ley de procedimiento, podría establecerse: deducido el recurso se dará traslado por quince días al órgano administrativo que dictó el acto impugnado: el Tribunal de lo Contencioso, dirigirá el proceso; por decisión propia, abrirá o no a prueba, requerirá los antecedentes que crea necesarios y ordenará a su criterio, las diligencias para mejor proveer. Concluso el proceso para sentencia, dictará el fallo dentro de 60 días.

Aunque fueran mejorados los textos, y se instituyera en forma debida al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, esa conquista no atenuaría los defectos graves de la reforma pactada.

CONCLUSIONES FINALES

La reforma trae el ejecutivismo en materia gubernativa, que es régimen de oligarquía o de autocracia.

Centralización política organizada por normas jurídicas. Todos fuímos partidarios de la separación de las elecciones nacionales, y de las departamentales. En 1946, escribí para "Mundo Uruguayo", propiciando la vigorización de las economías de los departamentos, el fomento de la formación de opiniones públicas regionales con prensa independiente que les diera autonomía espiritual y el gran valor de actuar como sanos contrapesos políticos y sociales dentro de la democracia nacional, siempre que tuvieran su día propio de

elecciones para expresar la auténtica opinión departamental. Ahora, por la reforma, todo se hará en un mismo acto, en un mismo día, y en una sola lista irán todos los candidatos.

Se hará política de Montevideo, para toda la República.

Bienvenido el otorgamiento de propios poderes tributarios a los gobiernos departamentales, sobre materias especiales indicadas expresamente, reaccionando sobre el régimen absurdo de la Constitución de 1918, imitado de la Constitución argentina, con los mismos resultados lamentables.

Esa autonomía financiera, pudo quedar a cargo de los Intendentes y de las Juntas Departamentales, órganos apoyados por la unanimidad de los partidos que actuaron en la Constituyente electa de 1916, antes de realizarse el pacto de 1917, y cuya experiencia desde 1934, está lejos de abogar por su sustitución.

Al discutirse la declaración universal de los derechos del hombre, era difícil ponerse de acuerdo sobre las fuentes primeras filosóficas o religiosas que imponían el reconocimiento mundial de las prerrogativas humanas. Pero religiosos y ateos, filósofos, hombres de ciencia, políticos de todas las tendencias, hasta las extremistas, coincidieron en enlazar sus almas con esta afirmación de Maritain: no podemos estar de acuerdo sobre las fuentes de nuestro pensamiento: coincidimos, sin embargo, en que debemos formar el frente de la filosofía práctica de la libertad contra la filosofía del autoritarismo.

En la reforma se entremezclan los dos frentes.

Ante esa actitud, recordaré como lección a seguir, parte de un discurso de Demóstenes: "es preferible tener como adversarios a todos los griegos unidos en la democracia, a tener como amiga a una Grecia oligárquica, porque esto pone en peligro la democracia y la libertad". Para el orador ateniense, era obligada la opción: guerra a los enemigos de nuestros ideales, antes de celebrar con ellos alianzas, para traición de nuestras ideas.

Dr. EDUARDO JIMENEZ DE ARECHAGA
(Profesor de Derecho Internacional Público
de la Facultad de Derecho de Montevideo).

Del 23 de noviembre al 2 de diciembre de 1951, se realizó en Montevideo la VII Conferencia Interamericana de Abogados, organizada por el Colegio de Abogados del Uruguay. De los distintos trabajos presentados, seleccionamos el suscrito por el Dr. Eduardo Jiménez de Aréchaga que se transcribe a continuación:

PRINCIPIOS JURIDICOS RELATIVOS AL DERECHO DE VETO EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

1. — LA CUESTION PRELIMINAR

El problema inmediato a que da lugar la interpretación del artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas es: ¿de qué naturaleza es el voto requerido para decidir si un asunto es de procedimiento, conforme al Art. 27, párrafo 2?

La interrogante de cómo debería decidirse si un asunto dado es procesal o no, fué planteada a los miembros pre-permanentes, en la Conferencia de San Francisco. Su respuesta está contenida en la "Declaración de las delegaciones de los cuatro Gobiernos Invitantes, sobre el procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad", a la cual Francia se adhirió. La última cláusula de este documento dice: "La decisión sobre la cuestión preliminar acerca de si un asunto es o no procesal debe ser tomada por el voto de siete miembros del Consejo de Seguridad, incluídos los votos concurrentes de los miembros permanentes."

La práctica del Consejo, en lo relativo a la naturaleza del voto requerido para decidir si un asunto es o no de procedimiento se ha establecido en varias oportunidades en las cuales no pudo adoptarse una propuesta a favor del carácter procesal de una cuestión, debido al voto en contra de uno o más miembros permanentes y a pesar del voto favorable de una mayoría de siete miembros o más.

a) Los poderes de los Miembros permanentes, según la Declaración.

La última cláusula de la declaración de San Francisco ha sido interpretada por los representantes de la URSS en el Consejo de Seguridad *como otorgando* a cada miembro una discrecionalidad absoluta para determinar por sí mismo si un asunto es o no procesal, sin prestar atención alguna a la naturaleza intrínseca de la cuestión.

El alegato más enérgico en pro de este poder discrecional fué hecho por el Sr. Vishinsky cuando dijo: "aun si fuera posible considerar un asunto dado como procesal, de acuerdo a las reglas enunciadas en la Conferencia de San Francisco, la decisión acerca de si éste es un asunto de procedimiento o no, puede alcanzarse sólo a través de la unanimidad de los miembros permanentes." ([1]).

Otro representante de la URSS más adelante dijo que "si uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad pusiera objeciones a que una propuesta cualquiera se considerara procesal, no podría entonces tomarse ninguna decisión positiva." ([2]).

De esta afirmación se desprende que la naturaleza intrínseca de una decisión a tomarse no tiene importancia. De acuerdo con este criterio, la URSS podría, a discreción, negarse a considerar como procesal una cuestión, cualquiera fuese ésta.

Se ha descripto esta posición, que permitiría a cualquier miembro calificar como no procesal cualquier acto del Consejo, como el método de "je te baptise carpe", por alusión al cuento del monje que quería comer carne en Viernes Santo, y procedía a bautizarla como pescado para aquietar su conciencia. Como dijera un representante australiano, "el miembro permanente puede no sólo decir "Yo puedo vetar la decisión del Consejo", sino también "Puedo determinar qué cuestión habré de vetar" ([3]).

Esta es la práctica conocida bajo el nombre de "doble veto": primero se veta el carácter procesal de una resolución; y luego la resolución en sí, considerada como no procesal.

Esta interpretación fué sujeta a reservas por parte de varios miembros del Consejo. El representante sirio dijo a este respecto: "No considero que (la declaración de San Francisco) implique que cualquier cuestión claramente procesal debe ser votada y sujeta a veto... De otra manera, un miembro permanente podría decir que cualquier asunto de procedimiento es de fondo, y emitiría su voto contra la mayoría, y el Consejo de Seguridad no podría llegar a *nada*". ([4]).

(1) Journal of the Security Council, p. 134.

(2) 57ª Sesión, Official Records, 1st Year, 2nd Serie, pp. 130, 132 y 133. Ver también Official Records, 1st Year, 2nd. Serie p. 410.

(3) 49ª Sesión, Journal, p. 845.

(4) Documento S/PV. 288, p. 23.

El representante del Reino Unido señaló que, "a este paso, podría no haber nunca más un voto procesal, porque de acuerdo con esta teoría, el representante de la Unión Soviética podría en cualquier ocasión declarar por su propia cuenta que la cuestión en disputa no es de procedimiento." ([5]).

Y el delegado de Estados Unidos puntualizó que "el efecto de tal pretensión es reducir al mínimo la materia determinable por votos procesales de acuerdo con el Art. 27, párrafo 2 de la Carta. Esta sección de la Carta no tendría significado si a un miembro permanente del Consejo de Seguridad le fuera imposible impedir la utilización del procedimiento de votación establecido, respecto de cualquier asunto, sin tener presente el significado corriente de la palabra "procesal" y sin tomar en cuenta las claras indicaciones de la Carta sobre los asuntos que se entendían como procesales. Bajo tal interpretación, el Art. 27, párrafo 2, podría incluso haberse omitido". ([6]).

b) No existencia de tal Poder Discrecional en la Carta y en la Declaración de San Frascisco.

La Parte II de la Declaración de San Francisco contiene la respuesta a la pregunta N° 19, formulada a los Gobiernos Invitantes por las otras delegaciones en la Conferencia de San Francisco. Esta pregunta decía: "En caso de tener que tomarse una decisión sobre si un punto dado es de procedimiento, ¿debe esa cuestión preliminar ser considerada en sí misma como procesal, o le es aplicable el veto?". ([7]).

Los Gobiernos Invitantes dieron la respuesta no sólo en el extracto de la Parte II, párrafo 2 de la declaración arriba mencionada, sino, como en ella se establece claramente, también en el párrafo 1 de la Parte I.

Este párrafo, que constituye la primera respuesta a la pregunta, dice: "En opinión de las delegaciones de los Gobiernos Invitantes, *el proyecto de la Carta por sí mismo contiene la indicación del procedimiento de voto aplicable a las diversas funciones del Consejo.*"

Si uno ha de aceptar esta respuesta, entonces, para determinar

(5) Official Records de la 305ª Sesión, p. 36. (Véase reserva presentada por Francia en una sesión muy anterior,) ver Official Records, First Year, Second Session, p. 135.

(6) Official Records de la Sesión 288ª, p. 25.

(7) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organizaciones Internacionales, Vol. XI, p. 108.

el carácter procesal o no procesal de un asunto dado, debe analizar la Carta en su conjunto, para ver si contiene una indicación sobre el procedimiento de votación aplicable, antes de recurrir al voto preliminar aludido en la segunda parte de la respuesta. (Parte II, párrafo 2 de la Declaración).

Los Gobiernos Invitantes y Francia opinaron que si la Carta se analizaba debidamente proporcionaría una indicación sobre la naturaleza del voto aplicable a las diversas funciones del Consejo de Seguridad. Sólo esta interpretación explica por qué el párrafo 2 de la Parte II comienza con las siguientes palabras: "En este caso no es probable que surjan en el futuro asuntos de gran importancia sobre los cuales haya que decidir si corresponde aplicar el voto de procedimiento. Pero, sin embargo, si tal asunto surgiera..."

Es por esta razón que en la 300ª reunión del Consejo de Seguridad, el representante de Canadá manifestó: "Cuando las disposiciones de la Carta son claras y específicas, la Declaración de San Francisco es irrelevante". [8].

Y el representante de los Estados Unidos dijo: "Debe usarse el párrafo 2, de la Parte II de la Declaración de las Cuatro Potencias sólo como allí se establece, en los casos donde la Carta en sí misma no indica si una decisión dada es de procedimiento" [9].

El delegado de Francia expresó: "El representante del Reino Unido... opinó que la cláusula final de la Declaración de San Francisco debe interpretarse como aplicable a los casos dudosos y esa interpretación parecería estar de acuerdo con el texto de la última parte de la declaración". [10].

c) *Decisiones de procedimiento según la Carta.*

Así, la Carta misma es la primera y última autoridad sobre la que debe basarse todo juicio relativo a la naturaleza procesal o no procesal de una cuestión, y a este fin debe analizarse la Carta en su totalidad.

La Carta emplea la palabra "Procedimiento" en los encabezamientos de los Capítulos IV, V, X y XIII y en el Capítulo III del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (que, de acuerdo con el Art. 92, es parte integral de la Carta) e indica por eso claramente tanto los ejemplos específicos como el tipo de materias que considera de carácter procesal.

De acuerdo a la letra de la Carta, todas las decisiones del Consejo de Seguridad comprendidas bajo estos encabezamientos reque-

---

(8) Documento S/PV. 300, p. 66.
(9) Official Records de la 288ª. Sesión, p. 25.
(10) Official Records de la 303ª Sesión, pp. 20-21.

rirían un voto procesal. Esto no sólo incluye las decisiones que el Consejo de Seguridad debía tomar según los Artículos 28, 29, 30, 31 y 32, sino también las tomadas de acuerdo con el Art. 20 para convocar sesiones extraordinarias de la Asamblea General. El Art. 20 en el Capítulo IV aparece bajo el título de "Procedimiento".

Como la respuesta sobre la naturaleza procesal o no de la mayoría de las cuestiones está contenida en la Carta, ya explícita o implícitamente (véase Parte II de la Declaración), el método de interpretación analógica es legítimo para hacer explícitas las indicaciones latentes. Cada vez que la Carta se refiere a la acción específica del Consejo de Seguridad sin dar una indicación expresa acerca de la naturaleza del voto requerido, la respuesta ha de encontrarse en el análisis del caso particular que se considera y en las similitudes o diferencias que el caso ofrece con los actos procesales arriba mencionados. Por ejemplo, si la decisión del Consejo de Seguridad de establecer organismos subsidiarios (Art. 29) es de procedimiento, es también procesal entonces el autorizar al Comité de Estado Mayor para establecer sub-comités regionales (Art. 47, párrafo 4). [11].

Análogamente, si la decisión de invitar a los Estados, de acuerdo con los Artículos 31 y 32, es de procedimiento, como se ha señalado, entonces la decisión a que se refiere el Artículo 44, que es sólo una aplicación particular del principio general establecido en los Artículos 31 y 32, debe también considerarse procesal.

El mismo método analógico de interpretación puede aplicarse en forma más amplia. Todos los miembros de las Naciones Unidas tienen derecho a que todo asunto procesal según la Carta sea decidido por un voto no calificado y sin privilegio especial de ninguna clase. Tal derecho quedaría anulado si, aunque se reconociera la naturaleza procesal de la decisión misma, se le negara ese mismo carácter a todas las decisiones secundarias y subordinadas que son previas y conducentes a aquéllas, o a las que son indispensables para ejecutar la resolución y llevarla en práctica. Por ejemplo, la naturaleza procesal de la invitación a los Estados, conforme a los Artículos 31 y 32 de la Carta, determina que la decisión que regula las condiciones para tal participación, o que establezca que un Estado existe, en el sentido del Artículo 32, o que se han cumplido las

(11) Esta construcción analógica se vigoriza en este caso por la referencia a los trabajos preparatorios de la Carta. En las propuestas de Dumbarton Oaks (Capítulo VI, sección D, párrafo 2) se establecía que "El Consejo de Seguridad debiera tener poderes para establecer los organismos o agencias que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones *incluyendo sub-comités regionales* del Comité de Estado Mayor". Esta última cláusula fué transferida al Capítulo VII sólo para mejorar la disposición técnica de la Carta pero sin intención de cambiar el carácter procesal de la decisión.

condiciones del Artículo 35, párrafo 2, debe ser también de carácter procesal (12).

De la misma manera, el establecimiento de un organismo subsidiario según el Art. 29, es cuestión de procedimiento, y por lo tanto lo es también la designación de sus miembros, la interpretación de sus facultades, la referencia de materias a estudiar y la aprobación de sus reglas de procedimiento. Sin embargo esto está sujeto a la reserva de que la aprobación de las facultades de tales organismos subsidiarios requerirá la unanimidad de los miembros permanentes si se atribuyera al organismo subsidiario autoridad para proceder en materias que, de ser resueltas por el Consejo de Seguridad, estarían sujetas a veto. Por la misma razón, si el Consejo de Seguridad puede por un voto procesal — como lo demuestra la práctica — suprimir cualquier cuestión de la lista de temas de que se ocupa (13), debe poder también, por el mismo voto, autorizar, al Secretario General para informar a la Asamblea General sobre esta acción, de acuerdo con el Art. 12 párrafo 2.

Puede aplicarse también la "analogía juris". De acuerdo con la Carta, la decisión del Consejo de Seguridad de solicitar una convocatoria de la Asamblea General es cuestión de procedimiento. (Art. 20). Asimismo, la decisión del Consejo Económico y Social de "hacer arreglos para que los representantes de los organismos especializados participen, sin derecho a voto, en sus deliberaciones", es materia de procedimiento. (Art. 70, Capítulo X, Sección "Procedimiento"). Finalmente, de acuerdo con el Art. 91, la decisión del Consejo de Administración Fiduciaria de valerse "de la ayuda del Consejo Económico y Social y de la de los organismos especializados con respecto a los asuntos de la respectiva competencia de los mismos", es también cuestión de procedimiento, porque está comprendida bajo el título "Procedimiento".

Por lo tanto la solicitud de colaboración de uno a otro de los organismos principales y especializados de las Naciones Unidas y la colaboración entre todos ellos se considera materia procesal dentro de la Carta. Se deduce, entonces, que todas las decisiones relativas a las relaciones entre el Consejo de Seguridad y los otros órganos de las Naciones Unidas, o por las cuales el Consejo de Seguridad busca la colaboración de los otros órganos, se refieren al procedimiento interno de las Naciones Unidas, y están sujetas a un voto procesal. Esto incluiría por ejemplo, la decisión del Consejo de Seguri-

(12) Por ejemplo, la decisión de que Indonesia es un Estado en el sentido del Art. 32 de la Carta, se tomó a pesar del voto en contra de dos miembros permanentes, y la Presidencia estableció que ésa era una decisión procesal. Documento S/PV. 181, p. 111.

(13) Esta decisión se ha llevado a cabo a pesar del voto adverso de un miembro permanente. Documento S/PV. 202, p. 171.

dad de solicitar la ayuda del Consejo Económico y Social, por el Art. 65, o la del Consejo de Administración Fiduciaria por el Art. 83, párrafo 3, o la cooperación de la Asamblea General por el Art. 12, párrafo 1, y de la Corte Internacional de Justicia, al solicitarle emita una opinión consultiva, según el Art. 96, párrafo 1.

En la segunda parte de su tercer período de sesiones, la Asamblea General recomendó al Consejo de Seguridad que estimara procesales la mayoría de estas decisiones ([14]).

El Art. 27, párrafo 2 de la Carta dice que las cuestiones de procedimiento serán decididas por el voto mayoritario de siete miembros, y el párrafo 3 agrega que "*todas las demás cuestiones*" se cometerán al principio de la unanimidad de los miembros permanentes. El concepto de lo que no es procesal, bajo la Carta podría llamarse, por lo tanto, "residual", es decir, se determina por referencia a lo *procesal*. La aplicación correcta del Art. 27 requiere entonces, que cada vez que la Carta se refiere a una acción específica del Consejo sin indicar la naturaleza del voto exigido, debe hacerse un análisis de la función para determinar si la cuestión es de procedimiento. Si no llega a determinarse que tal cuestión es de carácter procesal, debe concluirse entonces que pertenece a una de las "demás cuestiones" mencionadas en el Art. 27, párrafo 3. En este caso, es innecesario presentar argumentos en favor de lo que inexactamente se llama naturaleza "sustantiva" de la cuestión. De ahí deriva que los criterios básicos indicados para determinar el carácter procesal de un asunto sirven también para determinar, negativamente, las materias no procesales. Esta es una diferencia importante respecto de la Sociedad de las Naciones, donde el principio de la unanimidad constituía la regla general, y el voto mayoritario para las cuestiones de procedimiento era la excepción, que debía ser estrictamente interpretada.

La posición privilegiada de las Grandes Potencias en las Naciones Unidas no se presta para una interpretación extensiva, particularmente si se considera el principio contenido en el Art. 2, párrafo 1 de la Carta ([15]).

A causa de esta distinción la mayoría de los argumentos usados en la Sociedad de las Naciones al discutir la naturaleza del voto requerido son irrelevantes al aplicarse al Consejo de Seguridad.

---

(14) Resolución adoptada el 14 de abril de 1949, en la 195ª Sesión Plenaria sobre "Votación en el Consejo de Seguridad", párrafo 1 y Anexo.

(15) No tiene fundamento alguno la opinión de Kelsen (Harvard Law Review, 1946, p. 1101) y de Koo (Voting Procedure in International Political Organizations, p. 193) de "que el párraf. 3 del Art. 27... es la regla y el párraf. 2 la excepción".

d) La Declaración de San Francisco y la Carta

El estatuto legal de la Declaración de San Francisco será tratado más adelante ([16]).

Provisionalmente, puede decirse que, a lo sumo, es un entendimiento o acuerdo entre los cinco miembros permanentes. Como tal, no puede predominar sobre la Carta, o contradecirla, ni puede usarse para dejar de cumplir con las obligaciones que ella encierra. (Artículo 103 de la Carta). Como dijo el representante canadiense en el Consejo de Seguridad, "si los miembros permanentes consideran que la declaración de las Cuatro Potencias constituye en un sentido u otro un convenio internacional, entonces, las obligaciones de los miembros permanentes de las Naciones Unidas prevalecerán, sin duda, como lo establece el Art. 103, sobre cualquier obligación asumida en virtud de la Declaración de las Cuatro Potencias o de "cualquier otro acuerdo internacional" ([17]).

Todos los miembros de las Naciones Unidas, sean miembros permanentes o no del Consejo de Seguridad, están obligados por las disposiciones de la Carta. Sería, por tanto, inadmisible que, por medio de un "modus operandi" establecido en un documento que no es parte integral de aquélla, pudiera clasificar como no procesal lo que es, explícita o implícitamente, procesal según la Carta.

Además, siendo la Declaración de San Francisco un entendimiento entre varias partes, debe ser interpretada y aplicada como un todo, atribuyéndosele la misma autoridad a sus diferentes capítulos. Esto es particularmente necesario si se considera que fué el resultado de un acuerdo transaccional, y que se aceptó por algunos Estados que su parte final estableciera la naturaleza de fondo de la cuestión preliminar, a condición de que otros Estados aceptaran la naturaleza procesal de ciertas materias. La decisión preliminar o sea la Parte II, párrafo 2, de la Declaración de San Francisco no rige, pues, para los asuntos considerados procesales en la Parte I del mismo documento.

Por eso dijo el representante de los EE.UU. en el Consejo: "Sería utilizar erróneamente la Declaración de las Cuatro Potencias si se acudiera a la determinación preliminar de la Parte II, párrafo 2, con el expreso propósito de desconocer las prescripciones de la Parte I de la misma declaración. Sostener otra cosa es volver ridícula la Parte I. ([18]).

El delegado del Reino Unido manifestó: "A mi gobierno le parece que es imposible aprovecharse de una parte de la Declaración de San Francisco para esgrimirla contra las otras... Yo no admito que

---

(16) Ver infra, p. 27.
(17) Documento S/PV. 300, p. 66.
(18) Official Records de la 288ª Sesión, p. 25.

esta parte 2 del Capítulo I pueda ser completamente anulada por lo que yo considero un uso erróneo de los poderes dados en el último párrafo de la Declaración de San Francisco" ([19]).

En conclusión, los poderes otorgados por la Parte II, párrafo 2, de la declaración conjunta, pueden ser ejercidos sólo bajo las calificaciones y condiciones que derivan de la Carta o de este mismo documento. Estas limitaciones son tres: (a) — Oportunidad. El voto preliminar que fué previsto como excepcional, puede sólo aplicarse cuando hay una duda razonable sobre la naturaleza de la cuestión. b) — Método. Antes de recurrir a tal voto debe hacerse todo lo posible para analizar la Carta de manera de hacer explícita la respuesta, que la declaración conjunta dice que contiene, sobre la mayoría de las cuestiones, especialmente las de gran importancia. (c) — Contenido. Por medio del voto preliminar es imposible clasificar como no procesal lo que es procesal de acuerdo con la Carta y/o la Declaración de San Francisco.

e) Cómo pueden llevarse a la práctica esas limitaciones.

Podría decirse que las limitaciones a las prerrogativas atribuídas por el párrafo 2 de la Parte II de la Declaración de San Francisco, si bien son técnicamente correctas son también imposibles de poner en práctica en la labor del Consejo. Hay, sin embargo, medios técnicos para dar fuerza a esas limitaciones que han surgido para asegurar el respeto y la observancia debida de la Carta.

El estudio de estos medios técnicos requiere una indicación previa acerca de cómo se decide si un asunto es procesal. La práctica del Consejo en este sentido se estableció después de algunas vacilaciones iniciales, y debido principalmente a la actuación del representante de la URSS como Presidente, en la 202ª y 303ª sesiones.

Esta práctica puede sintetizarse así:

a) Si cualquier miembro eleva una objeción respecto del carácter procesal de una resolución, se vota para determinar su naturaleza, basándose el voto en la propuesta de que la decisión a tomar es de procedimiento.

b) El Presidente extrae sus conclusiones de esta votación en forma de una decisión presidencial, que establece si él interpreta el resultado de aquélla en favor o en contra del carácter procesal de la cuestión.

c) Esta decisión presidencial se mantiene a menos que sea rechazada. Pregunta entonces el Presidente quién está en contra

(19) Documento S/PV. 300, p. 26.

de la misma, y si la moción para su rechazo no cuenta con el voto afirmativo de siete miembros, queda en pie. ([20]).

Los miembros no permanentes sólo están obligados por las estipulaciones de la Carta, no por la Declaración de San Francisco ([21]) y menos aún por una interpretación o aplicación abusiva de ésta. Cuando uno de sus representantes actúe como Presidente del Consejo, poseen los medios de asegurar la observancia de la Carta de una manera práctica, cada vez que un miembro permanente desee violarla, determinando como no procesal un asunto claramente de índole procesal. Si el representante de un miembro no permanente, al ejercer las funciones de la Presidencia del Consejo, cree que cualquier miembro permanente está tratando de usar el derecho — que los otros miembros permanentes le han atribuído — de una manera violatoria de la Carta, asignando un carácter no procesal a algo que es de procedimiento, no sólo tiene la facultad, sino la obligación de asegurar el respeto de la Carta. Debe, ante todo, someter a votación, no la propuesta de que una resolución dada es procesal, sino una moción diferente: que hay indicaciones claras en la Carta en cuanto al carácter procesal de la acción involucrada en la adopción de la resolución ante el Consejo. Así el voto tomado estaría de acuerdo con la aplicación del párrafo 1 de la Parte II de la Declaración de San Francisco y no con el párrafo 2 de la misma. Entonces, si hay una mayoría no calificada de siete votos cualesquiera a favor de la propuesta, debe anunciar que, como resultado del voto, considera que la decisión ha sido favorable a la moción de que hay indicaciones claras en la Carta en cuanto al carácter procesal de la resolución, porque tal índole procesal, conferida por la Carta y confirmada por la opinión de la mayoría del Consejo, no puede alterarse por la oposición de un miembro en virtud de un acuerdo que no puede atribuir derechos para violar la Carta. El representante de un miembro no permanente no puede asociarse a una violación de la Carta por virtud de un acuerdo del cual su país no es parte, anunciando que el Consejo se ha pronunciado en contra de la naturaleza procesal de la cuestión, simplemente porque un miembro permanente no ha votado a favor. Entonces la decisión presidencial debe someterse a votación, pero aún cuando todos los miembros permanentes se sintieran obligados por los tér-

(20) Documento S/PV. 202, pp. 167-8, 171, 172. El Presidente era el representante de la URSS.

Documento S/PV. 300, p. 51. Official Records de la 303ª Sesión, Nº 73, pp. 19, 21, 23, 25, 26. El Presidente era el Representante de Francia.

(21) Los representantes de Australia (49ª Sesión, Journal, pp. 836, 844), Argentina (288ª Sesión, Official Records, p. 26), Canadá (Documento S/PV. 300, p. 61), Siria (Official Records, 303ª Sesión, Nº 73, p. 4), Bélgica (Ibid., p. 23) y Colombia (Ibid.) declararon que no se consideraban obligados por la Declaración.

minos de la declaración conjunta a votar en contra de aquélla, esos votos no alcanzarían para revocar la decisión del Presidente.

Supongamos ahora que el Presidente sea el representante de uno de los miembros permanentes que no han intentado utilizar la última parte de la Declaración de San Francisco en forma abusiva. Este miembro permanente debería también interpretar el voto que se ha tomado recordando que la Carta contiene una indicación acerca de la aplicación de los procedimientos de voto a las diversas funciones del Consejo. Esto no infringiría el párrafo 2 de la Parte II de la Declaración, sino que sería una decisión basada en el párrafo 1 de la Parte II, que hace al párrafo 2 inaplicable e irrelevante. Cuando uno de los miembros utiliza un pasaje aislado del documento para violar la Carta y las demás disposiciones de la Declaración, los demás quedan exentos del deber de respetar las disposiciones de un acuerdo no oficial que la otra parte está violando. El representante del Reino Unido dijo por este motivo: "No sé cómo afectará (a mi Gobierno) el uso, por parte de uno de los representantes de la URSS, de una de las cláusulas para anular otra cláusula del mismo documento". ([22])

f) La resolución de la Asamblea General de 14 de Abril de 1949.

En la resolución tomada por la Asamblea General el 14 de Abril de 1949, sobre "El Problema del Voto en el Consejo de Seguridad", "se recomienda a los miembros del Consejo de Seguridad que... estimen procesales las decisiones expuestas en el anexo adjunto, *y que obren en sus debates de acuerdo con ello*". ¿Qué significa esta recomendación de que "obren de acuerdo con ello"?

El informe de la Comisión Interina en el que se basa la resolución de la Asamblea General aclara el alcance de esta frase. Dice, "Esto se aplicaría a las posiciones que tomen los miembros del Consejo de Seguridad en el problema de saber si alguna de estas materias, es procesal, en caso de que surja este problema; a la manera en que cualquier miembro del Consejo de Seguridad, al actuar como Presidente, ha de interpretar el resultado de un voto sobre tal asunto; y, finalmente, a la manera de votar los miembros del Consejo si la decisión del Presidente es objetada." ([23]).

Las implicaciones de este párrafo adquieren más fuerza si se considera que diferencia cuidadosamente los diversos métodos para poner en práctica las conclusiones a que se llega; en primer lugar, las que pueden ponerse en práctica por medio de una interpretación jurídica de la Carta, luego las que requieren el acuerdo de los

(22) Official Records de la 305ª Sesión, p. 33.
(23) Documento A/578, Par. III, 2 (a).

miembros permanentes, y, por último, las que suponen una revisión de la Carta. Esta distinción ha permanecido en la resolución de la Asamblea General: mientras se admite que para ejecutar las recomendaciones de los párrafos 2, 3, y 4 es necesario el acuerdo de los cinco miembros permanentes del Consejo, fué sin duda alguna un método diferente el que está en las intenciones de la Asamblea General, para poner en práctica la recomendación del párrafo 1; el método de la interpretación jurídica de la Carta, con ayuda de los recursos técnicos arriba explicados.

En la 507ª sesión cuando se aplicó por primera vez la decisión presidencial para impedir el doble veto, el representante de los Estados Unidos fundamentó en la resolución de la Asamblea General arriba mencionada su apoyo a la acción presidencial.

Declaró:

"Los Estados Unidos creen que las palabras contenidas en la resolución de la Asamblea General, "que los miembros del Consejo de Seguridad obren en sus debates de acuerdo con ello", constituyen una recomendación para cada uno de los miembros del Consejo de impedir que cualquier miembro permanente por medio del doble veto, pueda vetar una cuestión sobre la cual no existan dudas razonables sobre su inclusión en una de las treinta y cinco categorías de decisiones enumeradas en la Resolución de la Asamblea General.

El Gobierno de los Estados Unidos cree que el párrafo 1 de la Resolución de la Asamblea General recomienda propiamente un procedimiento por el cual siete miembros del Consejo de Seguridad pueden ejercer el poder de tomar decisiones sobre cuestiones comprendidas dentro de estas treinta y cinco categorías procesales, tal como la Carta los habilita y que impide el pretendido uso del veto con respecto a estas cuestiones.

...Creemos que la manera de actuar que la Asamblea General ha recomendado a los miembros del Consejo está de acuerdo con la Carta y con la Declaración de San Francisco de las Cuatro Potencias. Nunca se entendió ni pudo entenderse tampoco, que el párrafo 2 de la Parte II de la Declaración de San Francisco, diera a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad el derecho de usar el recurso del doble veto para calificar como procesales los asuntos que, según establece la Carta, o se acordó en la Parte I de la Declaración, son de procedimiento." ([24]).

El Presidente, como representante del Reino Unido, estuvo acuerdo "completa e inmediatamente con lo expresado tan admirablemente por el representante de los Estados Unidos" ([25]).

---

(24) United Nations Doc. S/PV. 507, 29 Setiembre 1950, pp. 31-32.
(25) Ibid., pp. 36-40.

El representante de la URSS aprobando tácitamente el uso de los poderes presidenciales para evitar el doble veto en cuestiones de procedimiento señaló que su delegación "se reserva el derecho de expresar su parecer sobre la afirmación del representante de los Estados Unidos después de haberla estudiado más detenidamente en las actas taquigráficas del Consejo de Seguridad. [26].

2. — LA PRACTICA DE LA ABSTENCION VOLUNTARIA

Aunque el Art. 27 de la Carta establece que las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones no procesales serán tomadas por un voto que incluya "los votos afirmativos de todos los miembros permanentes" del Consejo, se ha desarrollado una práctica por la cual un miembro permanente, por el hecho de abstenerse de votar, permite al Consejo tomar partido por una proposición que ese miembro no apoya afirmativamente.

a) *Necesidad de establecer tal práctica.*

La necesidad de algún procedimiento que permitiera a un miembro permanente abstenerse de apoyar una propuesta sin obstruir la voluntad del Consejo se hizo patente ya desde que éste empezó a funcionar. En la 47ª sesión del Consejo mientras se consideraba la cuestión española, el representante del Reino Unido, después de haberse opuesto radicalmente a una propuesta ante el Consejo, expuso lo siguiente: "Querría explicar la manera en que voy a votar. Voy a votar a favor. Eso puede parecer sorprendente e inconsecuente. Si hay alguna inconsecuencia, surge del hecho de que yo estoy representando a un miembro permanente del Consejo con lo que se llama veto en el bolsillo... Mi gobierno no querría, por nuestro veto solamente, contrariar la voluntad de una abrumadora mayoría. Voto por lo tanto a favor y siento que al hacerlo así emito un voto contra el desafío de la mayoría antes que en apoyo de la resolución" [27].

Nuevamente en la 56ª sesión, el representante chino preguntó: ¿es una interpretación correcta de la Carta, en otras palabras, que los miembros permanentes están obligados a votar de una manera o la otra sin que uno pueda adoptar una posición neutral? [28].

Durante la segunda reunión de la Asamblea General, Francia propuso que el veto fuera opcional y no automático. [29]

(26) Ibid. p. 51.
(27) Official Records of the Security Council, Nº 2, p. 379.
(28) Official Records, First Year, Second Serie, p. 95.
(29) Journal of the General Assembly, 35, Supplement Nº 1, p. 19.

b) Establecimiento de la práctica.

Aunque se atribuye a los debates que tuvieron lugar durante la segunda parte de la primera sesión de la Asamblea este significativo adelanto en el procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad, en realidad los verdaderos fundamentos de esta práctica se habían establecido antes de tales debates. El primer ejemplo de adopción de una decisión que un miembro permanente consideró no ser procesal sin su propio voto afirmativo, tuvo lugar durante la votación para establecer un subcomité de investigación para la cuestión española. En ese momento el representante de la URSS había anunciado: "Recordando por este motivo que mi voto contra el proyecto de resolución presentado por Australia haría imposible su adopción, me abstengo de votar" ([30]).

Su opinión trasunta con claridad, entonces, que la abstención de un miembro permanente no es incompatible con la adopción de una decisión no procesal. El uso subsiguiente y el consentimiento implícito o expreso de los miembros permanentes restantes han establecido esta práctica como procedimiento corriente y aceptado. Hubo también una aceptación expresa de esta práctica cuando el representante de los EE.UU., en la 131ª sesión del Consejo, manifestó: "Los Estados Unidos han considerado debidamente esta práctica que ha surgido en el Consejo por el uso y que constituye una interpretación muy práctica y ventajosa del Art. 27 de la Carta; y en este caso, aunque Estados Unidos se opone a la resolución, se abstendrá, pero no la vetará." ([31]).

Un reconocimiento explícito fué acordado a la práctica de la abstención voluntaria en la 173ª sesión del Consejo. En esa oportunidad el representante del Reino Unido es abstuvo, pero declaró que "no insiste en que su abstención sea tratada como un veto, invalidando la resolución que, de otra manera, se ha asegurado la mayoría necesaria". El Presidente, representante de Siria, dijo entonces: "Yo creo que es ahora jurisprudencia en el Consejo de Seguridad — y esta interpretación se ha aceptado hace tiempo — que una abstención no debe considerarse como veto, y que los votos concurrentes de los miembros permanentes son los de aquéllos que participan en la votación, pero que aquéllos que se abstienen intencionadamente no se considera que han interpuesto el veto." ([32]).

(30) Journal, p. 627.

(31) Documento S/PV. 131, p. 76. Véase manifestaciones similares hechas por Francia, el Reino Unido, en el Documento S/PV 232, pp. 11,12; y la URSS, Documento S/PV 414, p. 76.

(32) Documento S/PV. 173, pp. 181, 182, 185.

Antes y después de esta declaración, los miembros permanentes del Consejo han utilizado frecuentemente este recurso, y así se han podido adoptar numerosas decisiones sin el voto afirmativo de los cinco grandes. ([33]).

c) La legitimidad de esta práctica.

Se han levantado objeciones sobre la conformidad de esta práctica de las disposiciones de la Carta. Kelsen dijo, p. ej.: "La redacción del párrafo 3 del Art. 27 difícilmente permite otra interpretación que la de sí uno o más de los representantes de los miembros permanentes no están presentes o se abstienen de votar, no puede tomarse ninguna decisión no procesal válida". ([34])

Esta parece haber sido la intención de los cinco miembros permanentes en San Francisco. "La cuestión ya ha sido decidida por el Comité de los Cinco. La respuesta dada por el Comité a las dos preguntas del cuestionario relativas al efecto de la abstención de un miembro permanente revela que la interpretación dada a la palabra "concurrentes" por los Gobiernos Invitantes es de tal alcance que requiere la concurrencia positiva de todos los miembros permanentes, y que el hecho de no votar, o de negarse a hacerlo, ya porque el miembro permanente falte o se abstenga deliberadamente, constituye una omisión de concurrir a la decisión del Consejo de Seguridad, y serviría para bloquear cualquier actuación de ese organismo en materias que no sean de procedimiento, y también cuando el miembro que se abstiene no es parte en la disputa". ([35]).

Agrega Liang: "En las consultas entre las delegaciones de los Cuatro Gobiernos Invitantes y Francia en San Francisco, se formó una opinión estricta sobre esta exigencia, y el acuerdo a que se llegó fué que la concurrencia de los cinco miembros permanentes debía tomar la forma de votos afirmativos de todos ellos en favor de la decisión. Este acuerdo, sin embargo, no se hizo constar por escrito, ni fué nunca comunicado a las otras delegaciones en San Francisco." ([36]).

(33) Por ejemplo: 39ª Sesión, Journal. p. 629; Official Record, First Year, Second Serie, pp. 681, 688, 699; Second Year, pp. 189, 680, 800; Documentos S/PV. 127, p. 46; 145, pp. 11, 41, 47, 48; 173, pp. 132, 137, 138; 194, pp. 67, 112; 195, p. 106; 219, p. 68; 229, p. 98; 230, p. 71.

(34) "Organization and Procedure of the Security Council", en Harvard Law Review, 1946, p. 1098.

(35) Koo, op. cit., p. 156.

(36) Yuen-Li Liang, "The settlement of Disputes in the Security Council: the Yalta Voting Formula", British Year-Book of International Law, 1947, p. 358.

El representante de la Argentina en el Consejo de Seguridad también impugnó la validez legal de la práctica de la abstención voluntaria. Hizo constar en acta su opinión de que "esta decisión no es legalmente válida." ([37]).

Esta afirmación fué objeto de reservas por el representante del Reino Unido, que señaló que "cada constitución escrita se desarrolla por la práctica de los órganos institucionales que han de aplicarla. Un proceso de desarrollo ha empezado, sin duda, en el Consejo de Seguridad" ([38]).

El representante argentino hizo una reserva similar en la 414ª sesión del Consejo, y, nuevamente, en la 415ª ([39]).

En esas ocasiones el representante de Egipto expresó "dudas... más de naturaleza jurídica que política... ¿Podemos nosotros a través de la jurisprudencia y de métodos no estipulados en el párrafo de la Carta que se refiere a su modificación, cambiar la Carta? ¿Podemos cambiar algún artículo o alguna parte de la Carta"? ([40]).

La práctica de la abstención voluntaria puede ser considerada como un acuerdo expreso o implícito, entre los cinco miembros permanentes, como un "pacto de renuncia" por el cual se conviene en que un miembro permanente, que tiene la oportunidad de ejercer su poder de veto pero prefiere abstenerse de hacerlo, no es colocado en la situación de que su abstención se cuente como un voto negativo. Este desarrollo fué aceptado por los propios miembros permanentes como medio de suavizar el rigor del veto y la absurda situación de tener que votar a favor de una solución a la cual se oponen para no impedir que los demás la adopten. La práctica está fuertemente influída por el precedente de la Liga de las Naciones, donde al contar los votos, no se tenía en cuenta las abstenciones. ([41]).

Al apreciar la legitimidad de este pacto de renuncia, debe recordarse otra práctica seguida por la Liga de las Naciones. Se firmaron tratados entre ciertos países por los cuales el Consejo de la Liga era autorizado para decidir sobre asuntos de fondo por simple mayoría, a pesar del hecho de que el Pacto de la Liga requería que esas decisiones sustanciales fueran unánimes. En la reunión consultivo de Mosul, relativa a la aplicación del Tratado de Lausana,

---

(37) Documento S/PV. 232, p. 10, 11. El mismo representante había hecho ya una declaración al mismo efecto en la 85ª Sesión Plenaria de la Asamblea General.

(38) Documento S/PV 232, p. 11.

(39) Official Records de la 415 Sesión, pp. 9-10.

(40) Ibid.

(41) Riches. 'The Majority Rule and the League of Nations", p. 45 y siguientes.

la Corte Permanente de Justicia Internacional opinó que los tratados por los cuales los Estados se ponían de acuerdo voluntariamente en que la regla de la unanimidad no regiría, estaban de acuerdo con el espíritu y la letra del Pacto. La Corte manifestó: "El Consejo puede llegar a emitir decisiones por mayoría en ciertos casos específicos si se ha establecido expresamente en las estipulaciones de los tratados, que puede hacer tal cosa". ([42]).

Esto se ha interpretado como significando que, por acuerdo recíproco "los estados pueden... conferir (al Consejo) el derecho de tomar decisiones de fondo bajo condiciones no estipuladas por el Pacto" ([43]).

Hay otra razón para considerar que la práctica de la abstención voluntaria no puede considerarse como una violación de la Carta, y que las decisiones aprobadas en tal forma son obligatorias porque están en conformidad con el Artículo 25. El representante de uno de los miembros permanentes afirmó implícitamente en la Conferencia de San Francisco que la abstención de votar de uno de ellos no haría imposible la adopción de una decisión no procesal. Los otros miembros permanentes no pusieron ninguna objeción a esta afirmación, y fué incorporada al informe. ([44]).

Es verdad que esta afirmación se hizo a los efectos de la abstención forzada a que se refiere la disposición final del párrafo 3 del Art. 27. Pero es también verdad que si conforme a la Carta, ha de considerarse una abstención hecha por un miembro permanente sobre una cuestión de fondo como un voto negativo, entonces los términos de la Carta no permitirían otorgar un tratamiento distinto a la abstención forzada y a la voluntaria. Ninguna de las dos sería compatible con una decisión sustancial. El requisito del párrafo 3 del Art. 27 consiste en que la parte en una controversia se abstendrá de votar, pero no dice nada sobre las consecuencias de esta abstención forzada en relación al requerimiento de "votos concurrentes" del mismo párrafo. Esta es la razón por la cual las naciones pequeñas estaban interesadas en conocer los efectos de la abstención forzada sobre la facultad del Consejo de llegar a conclusiones positivas. A pesar de las dudas expresadas en San Francisco, nadie negaría ahora que en tal caso puede alcanzarse una decisión sustantiva; en realidad, la disposición final del Art. 27 (3) fué incluída con el fin de hacer posible tal decisión. Esto significa admi-

---

(42) Serie B, N° 12.

(43) Documento A/AC.18/62. Memorandum presentado por la Delegación Belga.

(44) Conferencia de la N. U. sobre Org. Int. Documentos, Vol. XI, pp. 513 y 610-11.

tir que la abstención voluntaria no es equivalente a un voto negativo, porque una vez que se admite el principio de que cierta clase de abstención es compatible con el requerimiento de votos concurrentes, entonces tal decisión es igualmente válida para toda clase de abstenciones.

d) Efecto de la ausencia de un miembro permanente de la mesa del Consejo, en el problema de la votación.

La necesidad de los votos concurrentes de los miembros permanentes para adoptar decisiones no procesales ha hecho surgir otro problema: el del efecto que tiene sobre el voto la ausencia de un miembro permanente de la mesa del Consejo.

Cuando se ausentó el representante de la URSS durante la consideración de la cuestión irania (45), el Presidente que era el representante chino, antes de someter una propuesta a votación, manifestó que desde que tal propuesta "era puramente una cuestión procesal podría tomarse decisión aún en ausencia del representante de la URSS" (46).

En una situación análoga, el representante de los Países Bajos dijo que "a pesar de la ausencia del representante de la Unión Soviética, nosotros podíamos legalmente adoptar esta resolución porque configura claramente una cuestión de procedimiento". (47).

Esas afirmaciones implican que las decisiones no procesales no pueden ser tomadas en ausencia de un miembro permanente. Pero esta interpretación fué atacada por el representante australiano que manifestó que "su delegación no admite que la ausencia de un miembro afecte el procedimiento de votación." (48).

En lo que al voto se refiere, parecería que la adopción de la práctica de la abstención voluntaria ha aclarado todas las dudas sobre el efecto de la ausencia de un miembro permanente de la mesa del Consejo. Como dijo en la 44ª sesión el delegado del Reino Unido: "En lo relativo a los efectos de la ausencia... sobre el voto, no veo que haya diferencia, en realidad, entre ausencia de la mesa

(45) Journal, p. 420.

(46) Journal, p. 422.

(47) Journal, p. 638. Koo, op. cit. en la nota de la pág. 292 dice que "el Deleegado Soviético al ausentarse arrojó un veto en blanco sobre todas las decisiones sustantivas que el Consejo hubiera decidido tomar". Esto no es exacto, no sólo por lo que se dice en el texto, sino también porque en la cuestión irania, la URSS era parte, y como tal, forzada a abstenerse de toda decisión conforme al Capítulo VI, de acuerdo con la estipulación del Art. 27 (3).

(48) Journal, p. 638.

y presencia en la mesa y abstención en el voto... (la ausencia) no tiene más efecto categórico sobre la facultad del Consejo de tomar una decisión que el hecho de sentarse a la mesa y abstenerse de de votar" ([49]).

La ausencia de un miembro del Consejo se consideró equivalente a la abstención voluntaria, desde el punto de vista de la votación, en la 392ª sesión del Consejo de Seguridad. ([50]).

Si fuera de otra manera, el Consejo se vería, sin duda bloqueado por la voluntad de un miembro permanente que, al no presentarse, violaría además el Art. 28 de la Carta.

Volvió a surgir este problema al ponerse en duda la validez de las decisiones tomadas por el Consejo el 25 y el 27 de junio de 1950, relativas a Corea. Como es sabido, el representante de la URSS estaba ausente en ese momento, desde que este miembro permanente había decidido no concurrir al Consejo en vista de la no adopción de una propuesta concerniente a la representación china.

En un cablegrama fechado el 29 de junio de 1950 el Gobierno de la URSS manifestó que la resolución adoptada por el Consejo de Seguridad el 27 de junio, no tenía validez legal, por cuanto había sido adoptada... "en ausencia de dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, la URSS y China, ya que, según la Carta de las Naciones Unidas, tan importante decisión podía llevarse a cabo sólo por el voto concurrente de los cinco miembros permanentes del Consejo." ([51])

Esta crítica fué certeramente contestada en el Consejo de Seguridad por varios representantes. El delegado de Francia, por ejemplo, expresó: "La delegación de la Unión Soviética, al abandonar el Consejo, abandonó la Carta. Cuando vuelva al uno y a la otra, esgrimirá nuevamente sus derechos de palabra, de crítica, de voto y de veto. Hasta tanto no lo haya hecho, el Gobierno de la URSS no tiene fundamento moral o legal para oponerse a la acción de las Naciones Unidas." ([52]).

El representante de Cuba señaló la interrelación existente entre la abstención y ausencias voluntarias y manifestó: "Es práctica establecida en el Consejo, y la URSS lo ha aceptado en muchas ocasiones, que la abstención de un miembro permanente de participar en las decisiones del Consejo no constituye veto." ([53])

En la 461ª reunión del Consejo de Seguridad, cuando el repre-

---

(49) Journal, p. 638.
(50) Official Records de la 392ª. Sesión, p. 30.
(51) Security Council, Official Records, Fifth Year, Nº 18, p. 2.
(52) Security Council, Official Records, Fifth Year, Nº 17, p. 8.
(53) Security Council, Official Records, Fifth Year, Nº 18, p. 7.

sentante soviético abandonó la mesa, el representante de los Estados Unidos declaró: "La ausencia del representante soviético no nos impedirá llevar a término la tarea que nos hemos propuesto. En el parecer de mi gobierno la ausencia de un miembro permanente de una sesión del Consejo de Seguridad no disminuye en manera alguna su poder o su autoridad para actuar" ([54]).

3. LA CLAUSULA DE ABSTENCION FORZADA DEL ART. 27 (3)

La última parte del párrafo 3 del art. 27 de la Carta establece un deber de abstención para "la parte en una controversia". Dice: "en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Art. 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar". Esta cláusula encierra un principio general de derecho de que nadie puede ser juez y parte en su propia causa. (Nemo judex in causa sua).

a) *Cuándo rige la estipulación.*

La inhabilitación para votar establecida en la segunda parte del párrafo 3 del Art. 27 se refiere solamente a las partes de una "controversia" y no a las partes en una "situación", que tiene un carácter distinto al de la controversia. Ahora bien, la decisión de que cierta cuestión es una controversia o una situación debe tomarse presumiblemente por un voto no procesal. ([55]).

Se teme entonces que si el problema de calificar un caso como controversia requiere un voto no procesal, cualquier miembro permanente podría, por su solo desacuerdo, impedir la determinación de que una controversia de la que él es parte constituye realmente una controversia y no una situación. Mantendría, así su derecho al veto aun cuando, de acuerdo a una apreciación imparcial, se tratara de una controversia, actuando como juez y parte en su propia causa.

El delegado egipcio manifestó en la 19ª sesión del Consejo: "Si se permitiera a un miembro permanente decidir si un caso constituye una situación o una controversia o, en otras palabras, decidir si se trata de una cuestión de fondo o de procedimiento, entonces sostengo que el párrafo 3 del Art. 27 sería virtualmente inexistente." ([56]).

(54) Security Council, Official Records, Fifth Year, Nº 3, p. 14.

(55) El representante de la URSS declaró que "la cuestión de saber si un caso constituye una situación o una controversia es cuestión de fondo y no de procedimiento". Journal, p. 273.

(56) Journal, p. 269.

Por el mismo motivo dijo el representante chino ante el Comité de Expertos: "Dejar librada al veto de un miembro permanente la decisión de si se está ante una situación o una controversia, es desconocer el claro sentido de la fórmula de Yalta." ([57]).

Cuando la Comisión Interina estaba estudiando el problema de las votaciones en el Consejo de Seguridad, se presentaron tres tipos de propuestas tendientes a evitar esta consecuencia de que un miembro permanente pudiera violar el mandato de la Carta que requiere que un miembro se abstenga de votar sobre cualquier controversia de la que es parte.

El primer tipo de propuesta fué sugerido por China, y recomendaba al Consejo de Seguridad que considerara procesal la decisión sobre la existencia de una controversia. ([58]).

Se había hecho ya una propuesta en este sentido por el representante de Egipto, que, en la 19ª sesión del Consejo de Seguridad, había presentado la siguiente moción: "Que la decisión del Consejo en cuanto a decidir si una cuestión cualquiera es una controversia o una situación, es materia procesal" ([59]).

El representante de la URSS objetó a esta proposición y no se llegó a ninguna decisión al respecto. ([60]).

Un segundo enfoque en el problema lo constituyó la propuesta de EE.UU., que sugería que la Carta requiere que la parte en una controversia o la *parte involucrada en una situación* debe abstenerse de votar al tomarse las decisiones del Capítulo VI o del párrafo 2 del Art. 52, relativas a esa controversia o situación. ([61]).

Esta propuesta de EE.UU. seguía la línea de razonamiento que había sido antes desarrollada por el representante chino en el Comité de Expertos, Sr. Yuen-Li Liang, quien aducía los siguientes argumentos históricos para basar su posición: "En la época de la Conferencia de Yalta, los autores de la fórmula de votación sólo tenían ante sus ojos el texto de las propuestas de Dumbarton Oaks. Un examen de las mismas revela que el párrafo correspondiente al Art. 36 (1) de la Carta solamente se refiere a las controversias y no a las situaciones. Al incluir la cláusula de abstención en la fórmula de votación se manifestó claramente la intención de los autores de excluir de la votación a los estados directamente afectados por una cuestión cuya prolongación podría poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, como el término usado para

(57) Liang, op. cit. British Yearbook of International Law, 1947, p. 351.
(58) Documento A/AC. 18/13, part. A, Nº 1.
(59) Journal, p. 268.
(60) Ibid pp. 273-4.
(61) Documento A/AC. 18/ SC. 3/4.

describir a tales cuestiones en el texto de las propuestas de Dumbarton Oaks fué "controversia", era cuestión de simple lógica que en la fórmula de Yalta se dijera "partes en una controversia"... "el proyecto del texto de la fórmula de Yalta fué basado en el texto de las propuestas de Dumbarton Oaks, en las cuales la palabra "situación" no aparecía relacionada con la función específica del Consejo, relativa al arreglo pacífico" ([62]).

Se adujo además que la cláusula de abstención "encierra el principio de que... un Estado no será al mismo tiempo juez y parte de su propia causa." ([63]).

Sin detenernos a estudiar si debe acudirse a los trabajos preparatorios para incluir las palabras "o situaciones" en el texto de la cláusula de inhabilitación del Art. 27 (3), es indudable que el hecho de que la fórmula de Yalta no use la palabra "situación" no puede explicarse por el texto de las propuestas de Dumbarton Oaks. Las disposiciones de las propuestas de D. Oaks relativas al arreglo pacífico de controversias se referirían a "situaciones", — 1º con relación al derecho de un estado de traer a consideración una controversia o situación ante la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, y 2º, en cuanto a la autoridad del Consejo de investigar "controversias o situaciones", por lo que hoy es el Art. 34. Es perfectamente claro que una decisión de investigar una situación conforme al Art. 34 es función específica e importante del Consejo en lo concerniente a arreglos pacíficos. La referencia a controversias pero no a situaciones en el texto de la fórmula de votación no puede atribuirse, por lo tanto, a un descuido de Yalta o a un error del proyecto de San Francisco.

El Consejo de Seguridad ha actuado correctamente sobre la base de que es necesaria la existencia de una "controversia" para que entre en juego la cláusula final del párrafo 3 del Art. 27. (([64]).

Es particularmente significativa la manifestación hecha por el representante australiano, cuando actuaba como presidente: "El Consejo no ha declarado que la cuestión sea una controversia, pero en cualquier momento que se considere que una cuestión merece ese calificativo, se regirá por la cláusula del párrafo 3 del Art. 27 de la Carta". ([65])

---

(62) Op. cit., British Yearbook, 1947, p. 350.
(63) Ibid., p. 351.
(64) 3a. Sesión, Journal, p. 58, (Presidente Australia).
7a. Sesión, Journal, p. 131, (Países Bajos y Presidente Australia)
19a. Sesión, Journal, p. 266 (Presidente Egipto) p. 267, (Presidente Australia); p. 268, (Brasil).
23a. Sesión, Journal, p. 338-9 (URSS y Presidente Australia).
(65) Journal, p. 131.

El Reino Unido ha considerado que el mejor método para evitar el abuso específico de la facultad del veto, que consiste en impedir que el Consejo determine cuándo existe una controversia, sería llegar a un acuerdo de los miembros permanentes sobre la definición de controversia. El Reino Unido sugirió que se elaborara una fórmula que definiera la controversia, para asegurar una correcta aplicación de la Carta ([66]).

La Comisión Interina adoptó una definición de la palabra "controversia" a los efectos del Art. 27 (3), pero la Asamblea General no adoptó esta recomendación. ([67]).

Tres de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad han dejado constancia de sus criterios acerca de qué constituye una controversia. En la 19ª sesión del Consejo, el representante de la Unión Soviética manifestó que "si un documento contiene pretensiones o acusaciones que son negadas por la otra parte, entonces existe una disputa." ([68]).

El representante de los EE.UU. en la 84ª sesión expresó el significado que en su opinión tenía la palabra controversia, al decir: "Se han hecho cargos contra estos Gobiernos, y ellos han replicado con otros, a su vez" ([69]).

Puede considerarse que se ha llegado, en realidad, a un acuerdo como el que el Reino Unido esperaba.

En vista de ello, es muy improbable que se presente la posibilidad de interpretar artificiosamente la prohibición del Art. 27 (3), que impone al miembro la obligación de abstenerse. Es el propio miembro el que obligado por su firma de la Carta, y por tener un interés directo en la cuestión, debe anunciar que se abstendrá de votar, reconociendo que no puede ser juez en su propia causa. Normalmente no debería haber necesidad de que el Consejo se pronunciara sobre esta materia. Solamente si un miembro no cumple con su obligación, o si hay una verdadera diferencia de opiniones respecto de si un miembro está directamente comprometido, deberá tomar una decisión el Consejo. En este punto, si se tratara de eludir el deber de abstención calificando como situación lo que, de acuerdo con todas las reglas de la imparcialidad, se considera como controversia, puede lograrse que la interpretación jurídica de lo que es una controversia prime a través de los recursos técnicos arriba mencionados en la parte 1, e).

---

(66) A/AC. 18/17 y Corr. 1.
(67) Ver Documento A/578, Part. II, párrafo 22.
(68) Journal, p. 271.
(69) Official Records, First Year, Second Sesion, p. 607.

b) Decisiones a las que se aplica la cláusula

La cláusula final del párrafo 3 del Art. 27 da un alcance muy restringido al principio general de derecho que contiene. Hace imperativa la abstención sólo para las decisiones que caen bajo el Capítulo VI y el párrafo 3 del Art. 52. Pero el Consejo puede adoptar decisiones de naturaleza judicial o cuasi judicial al considerar controversias o situaciones, conforme a otros artículos y capítulos de la Carta. Por ejemplo, la consideración de una cuestión puede llevar al establecimiento de una comisión de investigación de hechos, que en virtud del Art. 29, Cap. V, es un organismo subsidiario, o puede tener que hacer recomendaciones sobre métodos o arreglos, o términos de ajuste, después de haberse determinado la existencia de una amenaza o quebrantamiento de la paz (Art. 39, Cap. VII); o puede el Consejo considerar conveniente solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre cualquier cuestión legal que pueda haber surgido, según el Art. 96, párrafo 1, del Cap. XIV.

¿Cuál debe ser la actitud de la parte en una controversia cuando el Consejo de Seguridad toma cualquiera de estas decisiones? En la 114ª sesión, durante la consideración de la controversia sobre el Canal de Corfú entre el Reino Unido y Albania, se propuso según el Art. 29, el establecimiento de una subcomisión para investigar los hechos.

Manifestó entonces el representante del Reino Unido: "Como parte en esta controversia, estoy privado del voto, conforme al párrafo 3 del Art. 27 de la Carta, cuando se trata de decidir algo en virtud del Capítulo VI. Presumo, sin embargo, que en este punto me es permitido votar." ([70]).

El presidente (Bélgica) puntualizó: "El Artículo 27 de la Carta es lo suficientemente claro: no impide que voten los miembros del Consejo que son partes en una controversia, excepto cuando se trata de tomar una decisión bajo el Capítulo VI. Desde que sanciona una excepción el orden normal de votación, el párrafo 3 del Art. 27, cuando es aplicable, debe ser estrictamente interpretado: no puede extenderse para cubrir casos no incluídos en el Capítulo VI de la Carta". ([71]).

El delegado del Reino Unido votó a favor del establecimiento de una subcomisión y se abstuvo voluntariamente de votar sobre la elección de sus integrantes, en vista de que la otra parte no tenía participación en esta decisión.

---

(70) Official Records, Nº 21, Second Year, p. 430.
(71) Ibid. p. 430.

Este precedente parece dar una interpretación muy estricta a la prohibición del párrafo 3 del Art. 27, sin prestar la atención debida al hecho de que se funda en el principio general de derecho, que una vez la Corte Internacional de Justicia mencionara como "el bien conocido principio de derecho, de acuerdo al cual nadie puede ser juez y parte en su propio pleito." Parece, sin embargo, que este precedente establecido por el Consejo de Seguridad no tuviera efecto respecto del voto necesario para solicitar una opinión consultiva, a causa de la diferencia que existe en ambos casos. En las propuestas de Dumbarton Oaks, de acuerdo a las cuales se proyectó la fórmula de Yalta, el Derecho del Consejo de pedir una opinión consultiva formaba parte de la Sección A, Capítulo VIII, que es ahora el Capítulo VI de la Carta. En la Conferencia de San Francisco se confirmó el mismo poder de solicitar opiniones consultivas, a la Asamblea General y, con su autorización, a otros organismos y agencias. Por lo tanto, para lograr una mejor ordenación técnica se pensó que debería incluirse una disposición general sobre el asunto en el Capítulo XIV en lugar de la referencia del Capítulo VI. Nunca se entendió que este cambio de lugar en la disposición tuviera influencia alguna sobre el procedimiento de votación. Parece lógico que si un miembro permanente, parte en una controversia, no puede impedir su arreglo o ajuste pacífico, tampoco pueda impedir que el Consejo busque el asesoramiento legal para llegar a tal decisión. Debe recordarse a este respecto, que en la práctica de la Sociedad de las Naciones se había establecido claramente que los votos de las partes en disputa no se contarían para determinar si se había cumplido el requisito de la mayoría. Por ejemplo, en la controversia entre Turquía y Gran Bretaña sobre las fronteras del Irak, el Consejo solicitó una opinión consultiva sin contar los votos de las partes involucradas. ([72]).

Análogamente, la cláusula de la jurisdicción interna fué transferida en San Francisco de lo que es hoy el Capítulo VI al Capítulo I de la Carta.

De acuerdo a los mismos argumentos históricos relativos a la intención de los autores de la fórmula de votación de Yalta, en lo que respecta al alcance de ésta, al tiempo de proyectarse, puede sostenerse que no es necesario contar el voto del Estado parte en una controversia para determinar si tal controversia entra dentro de la esfera de su jurisdicción interna. ([73]).

Considerando la decisión de hacer recomendaciones conforme

(72) Riches, op. cit., pp. 71-73. Comparar respecto de la Charter, Liang, op. cit. p. 354.

(73) Cf. Liang, op. cit., p. 356. "La decisión debe tomarse con exclusión de los votos de las partes en la controversia".

al Art. 39, Kelsen pregunta: "Debe abstenerse de votar el miembro permanente que sea parte en una controversia cuando se trata de la decisión de hacer recomendaciones según el Art. 39...?" Y llega a la conclusión de que "después de haber determinado la existencia de una amenaza a la paz, el miembro parte en una controversia no está impedido de votar", y agrega que, a tal propósito, "debe aclararse bien conforme a qué artículo está actuando el Consejo de Seguridad." ([74]).

Esta conclusión no parece tener mucha base. Aun después que el Consejo ha determinado la existencia de una amenaza a la paz o un quebrantamiento de la misma, las recomendaciones que el Consejo estime necesario tomar, son las propias recomendaciones que está autorizado a hacer según el Capítulo VI, conforme al cual las partes en una controversia no pueden votar. Por lo tanto, para tomar estas decisiones, bastará la casi unanimidad de los Miembros Permanentes para hacer una recomendación, en el caso de que uno de ellos sea parte en una controversia. Pero, naturalmente, eso no será suficiente para decretar una acción coercitiva.

Las recomendaciones sobre el arreglo pacífico a que se refiere el Art. 39 son las mismas a que alude el Capítulo VI, como puntualizara el Delegado belga en San Francisco, que fué quien hizo una declaración que, a su pedido, incluyó la Comisión, por voto unánime, en el Acta Final. "Al usar la palabra "recomendaciones" en la Sección B (ahora Capítulo VII), como se ha visto ya en el párrafo 5, Sección A (hoy Artículo 36, párrafo I del Capítulo VI) la Comisión ha querido demostrar que *la acción del Consejo, en todo lo relativo al arreglo pacífico de una controversia o de una situación* que dé lugar a una amenaza de guerra, o a una amenaza a la paz, o a una agresión, *debe considerarse regulada por las disposiciones contenidas en la Sección A (Capítulo VI)*. Bajo tal hipótesis, el Consejo llevaría a cabo dos actividades distintas simultáneamente; una que tendría por objeto el allanamiento de las dificultades de la controversia, y la otra, la puesta en vigor de medidas provisionales o coercitivas cada una de las cuales estaría regida por la sección pertinente del Capítulo VIII. (Ahora Capítulos VI y VII de la Carta)." ([75]).

Finalmente debe señalarse que la cláusula del Art. 27 párrafo 3 que establece el deber de abstención para la parte en una controversia se aplica a todas las decisiones sobre arreglo pacífico, sean éstas procesales o no procesales. Esta es otra consecuencia del hecho

(74) Harvard Law Review, Vol. 59, op. cit. p. 1110.

(75) Conferencia de las Naciones Unidas de Organización Internacional, Documento 881, 3-III-46, Vol. XII, p. 507. Cf. (con la opinión expresada en el texto referente al deber de abstención.) Liang, op. cit., p. 367.

de que la cláusula incluya un principio general de derecho, según el cual ningún Estado puede ser juez en su propia causa. La Carta se basa en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros. Sería contrario a esa igualdad el darle a cualquier miembro, por el solo hecho de pertenecer al Consejo de Seguridad, el derecho de participar en las decisiones concernientes a la conducción de su caso, derecho que se niega a otros miembros de la Organización. Que la cláusula haya sido agregada como apéndice al párrafo 3 del Art. 27, en lugar de ser, como debería, un párrafo independiente igualmente aplicable a los párrafos 2 y 3 de dicho artículo, no robustece la opinión contraria para nada. Esto se explica históricamente. Esta cláusula fué propuesta por el Presidente Roosevelt en Yalta como una transacción entre los puntos de vista opuestos de la URSS y el Reino Unido en lo tocante al alcance del derecho de veto. Este fué el aspecto de mayor importancia política, de ahí que los redactores no se hayan ocupado de considerar sus efectos sobre el procedimiento general de votación más allá de dicho derecho. Pero en realidad la cláusula final del párrafo 3 del Art. 27 tiene un alcance general en el sentido de que no sólo afecta el derecho de veto sino también a los miembros no permanentes y a las cuestiones procesales tanto como a las no procesales. Aún cuando la cláusula se ha agregado solamente al párrafo 3 del Art. 27, se refiere a las "deciones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52", sin hacer distinción alguna entre decisiones procesales y no procesales. De acuerdo con la máxima legal, "cuando la ley no distingue el intérprete no debe hacer ninguna distinción". ([76]).

c) *El veto y las normas de la Carta.*

El defecto fundamental del sistema de voto del Consejo de Seguridad reside en el hecho de que la estipulación del párrafo 3 del Art. 27 limita el deber de abstención a las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Art. 52. No se obliga a la parte en una controversia a abstenerse en las decisiones según el Capítulo VII, y, especialmente en la determinación, hecha bajo el Art. 39, "de que existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión." De este modo, cualquier miembro permanente podría vetar la determinación de que ha cometido un acto de agresión.

El defecto principal de la Carta en sus disposiciones sobre el

(76) Debe destacarse que el proyecto de los Estados Unidos sobre Reglas de Procedimiento relativo a la votación en el Consejo de Seguridad asumía que el deber de abstención sólo comprende las decisiones no procesales conforme al Capítulo VI. (Ver documento S/C. 1/160, r. B).

voto no está tanto en que se requiera la unanimidad de los miembros permanentes, sino en el limitado alcance de la abstención forzada. Esto, como se ha dicho, crea un sistema de impunidad para el miembro permanente que ha cometido una agresión.

La prueba de que el defecto radica aquí la constituye el hecho de que esta consecuencia desaparecería con solo excluir del texto actual del párrafo 3 del Art. 27 las palabras "decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52."

Esta fórmula que amplía considerablemente la aplicación del principio de derecho "nemo judex in causa sua", fué propuesta por el Reino Unido en la Conferencia de Dumbarton Oaks, pero no fué aceptada por la Unión Soviética, de acuerdo a la declaración hecha por el representante del Reino Unido en la 125ª sesión del Consejo de Seguridad.

En la mencionada sesión, el representante del Reino Unido recordó los puntos de vista de las diversas delegaciones, tales como habían sido expresados en las diversas propuestas que circularan oficialmente en Dumbarton Oaks. El documento soviético simplemente decía que "las decisiones del Consejo en lo relativo a la supresión o prevención de la agresión deberán tomarse por mayoría de votos, incluso los de los representantes permanentes ante el Consejo." La propuesta del Reino Unido, sin embargo, a pesar de admitir que debería requerirse normalmente la unanimidad de los miembros permanentes para tomar decisiones de fondo, agregaba que "*en todo caso no deberían tenerse en cuenta los votos de las partes en una controversia*" (77).

"Esta laguna en la propuesta no desapareció hasta que en Yalta el Gobierno de los Estados Unidos propuso la regla de que una potencia, al ser parte en una controversia, debe abstenerse de votar al tomarse las decisiones tendientes al arreglo pacífico de tal controversia"... "lejos de ser EE.UU. y el Reino Unido los partidarios por excelencia de la regla de la unanimidad, la propuesta estadounidense, que aceptamos, aunque no llegó tan lejos como la que el Reino Unido presentara originariamente en Dumbarton Oaks, representa la más completa derogación que fué posible asegurar en esa regla, lograda en interés de la imparcialidad y del principio democrático de que nadie puede ser juez en su propia causa" (78).

Aunque es cierto que los miembros permanentes, en virtud de

(77) Official Records, Second Series, p. 683.

(78) Ibid., p. 683-4. Es interesante notar que la resolución de la Asamblea de la Liga de 1936, invitando a formular puntos de vista sobre métodos para mejorar la aplicación del Pacto, motivó respuestas de diecisiete gobiernos en el sentido de modificar la regla de la unanimidad. La URSS estaba entre los que propusieron alguna forma de decisión mayoritaria conforme al Artículo 16 del Pacto.

la limitación introducida como transacción en Yalta, podrían impedir, con su propio veto, la acción colectiva de la Organización, ellos mismos están sujetos, tanto como los miembros no permanentes, a las disposiciones de la Carta, y especialmente el Art. 2 (4), que establece que todos "Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas. " ([79]).

Si ellos incurren en un ataque armado, éste puede ser repelido por el derecho inmanente de la legítima defensa, individual o colectiva, según establece el Art. 51 de la Carta. El Delegado del Reino Unido dijo en la 138ª sesión del Consejo de Seguridad: "Tal como la Carta lo establece ahora — y hay pocas perspectivas de enmienda — cualquiera de los miembros permanentes del Consejo, por medio de su voto, podría impedir la movilización de las fuerzas de las Naciones Unidas. No hay, desgraciadamente, otra alternativa. La única solución — y es, manifiestamente, parcial — la da el Art. 51 de la Carta. Si uno de los miembros permanentes, culpable de un quebrantamiento de la paz o de un acto de agresión, quisiera detener a las fuerzas de las Naciones Unidas, el resto de éstas estaría habilitado, en virtud de ese artículo, para obrar contra ese miembro". ([80]).

Esta situación se ha modificado hoy. En la quinta Asamblea General, se acordó, por una resolución llamada "Acción Unida de la Paz" que la Asamblea se reuniría en sesiones de emergencia para recomendar inmediatamente a los Miembros la adopción de medidas conjuntas que podrían incluir aún el uso de fuerzas armadas en caso de quebrantamiento de la Paz o de actos de agresión. Por este motivo, se solicita a las Naciones Miembros que mantengan, dentro de sus fuerzas armadas, contingentes nacionales prontos para entrar en acción contra los agresores. La consecuencia más importante de esta resolución es que hace desaparecer el defecto esencial de la estructura de seguridad creada en San Francisco, que se bautizara adecuadamente con el nombre de "Sistema de impunidad" por el cual cualquier miembro permanente podría impedir con su veto que el Consejo de Seguridad caracterizara como tal un acto de agresión cometido por ese miembro o cualquiera de sus satélites.

Ahora esta importante decisión puede ser tomada por la Asamblea a través del voto de 2/3 de sus miembros y sin ninguna

---

(79) Manifestación del representante de EE.UU., 2a. parte del 1er. período de Sesiones de la Asamblea General, O. Records, Plenario, p. 905.
(80) Official Records, First Year, Second Serie, p. 995.

clase de veto. Las pequeñas naciones que han probado su sentimiento de adhesión a la paz y a las que no se puede sospechar seriamente de conspiradores para una guerra, serán ahora los jueces que determinen la existencia de una agresión y decidan la adopción de medidas efectivas para contrarrestarla.

4. PROCEDIMIENTO DE VOTACION DEL CAPITULO VI.

El Capítulo VI de la Carta trata del arreglo pacífico de controversias. Se ha discutido largamente en la Conferencia de San Francisco y después, acerca de cuál es y cuál debe ser el procedimiento de votación que rija la adopción de decisiones conforme al Capítulo VI y, en general, todas las decisiones tendientes al arreglo pacífico de controversias.

a) La votación de las diversas decisiones sobre arreglo pacífico, de acuerdo con la Carta.

La primera decisión del Consejo al tratarse una controversia o situación es la de incorporarla a su orden del día, o sea de considerarla, dando así audiencia al Estado que presenta la queja. La decisión de adoptar el orden del día provisional del Consejo o de agregarle un punto, que es de intrínseca naturaleza procesal, se ha establecido como tal por la práctica y los precedentes. En varias oportunidades se ha adoptado, por una mayoría de siete o más votos, una decisión a este respecto, a pesar del voto en contra de un miembro permanente. ([81]).

En lo concerniente a esto, dice la Declaración de San Francisco que "Ningún miembro del Consejo podrá por sí solo impedir la consideración y discusión de una controversia o situación presentada a aquél... Ni de este modo podrá impedirse tampoco que sean oídas en el Consejo las partes en tal controversia". ([82]).

Este documento indica solamente la intención de los Gobier-

---

(81) Ver por ejemplo, Journal, p. 385; Official Records, First Year, Second Serie, p. 197; Documentos S/PV. 143, p. 53; S/PV. 268, pp. 58-60.

(82) Esta cláusula de la Declaración de San Francisco no era lo suficientemente amplia porque sólo se refería a las controversias o situaciones presentadas conforme al párraf. 2, Sección A, Capítulo VIII de las propuestas de Dumbarton Oaks, que es el Art. 35 de la Carta. Pero indudablemente la verdadera intención de los signatarios de este documento era la de estimar como procesal la decisión de considerar cualquier controversia o situación que se hubiera sometido ante el Consejo ya por el Art. 35 o por los Arts. 11, 34 o 99, etc. Cf. con Informe de Stettinius sobre la Conferencia de San Francisco, p. 72, y declaración del Secretario Interino, Grew, en el Boletín del Departamento de Estado, marzo 25, 1945, p. 479.

nos Invitantes y de Francia, pero las actas de la Conferencia no dan lugar a duda de que las potencias medianas y pequeñas aceptaron y se pusieron de acuerdo sobre esta cuestión específica, y fué aún a causa de su insistencia que se produjo esta interpretación.

¿Qué otra medida de naturaleza preliminar puede tomar el Consejo respecto de una controversia o situación, dentro de los límites de las decisiones procesales? El representante australiano en la Conferencia de San Francisco dijo que las palabras "consideración y discusión" se habían tomado en un sentido limitado en la Declaración de San Francisco. El verdadero efecto de la declaración conjunta era, en su opinión, que "no puede impedirse que el Consejo considere y discuta, pero que, en lenguaje corriente, "considerar" incluye pedir informes, oír testigos, nombrar aún una comisión investigadora. Y manifiestamente, según la respuesta de los Gobiernos Invitantes, el veto puede aplicarse a una decisión de usar cualquiera de los últimamente mencionados procedimientos. En suma, opinamos que, en realidad, sin el veto, sólo puede discutir el Consejo si una controversia debe ser exhaustivamente discutida". ([83]).

La práctica ha demostrado que esta predicción del señor Evatt era demasiado pesimista. El aumento gradual de los precedentes en el Consejo ha establecido una esfera mucho más amplia de la que él predecía, de cuestiones procesales en las actividades de conciliación. El Consejo de Seguridad no solamente ha incluído un tema en su orden del día por el voto de siete miembros cualesquiera, sino que también ha invitado a los Estados interesados a comparecer ante él para ser oídos, procediendo entonces a una completa y general discusión de la cuestión. Por el mismo voto ha procedido al estudio de los hechos y examen del caso, por medio de un subcomité integrado por sus propios miembros, autorizado para " solicitar de las partes la información adicional que estimare necesaria" y efectivamente examinó a un número de testigos y expertos. ([84]).

Como la decisión formal y oficial de investigar una controversia o situación conforme al Art. 34 requeriría la unanimidad de los miembros permanentes, ha prevalecido la opinión de que "para obrar de acuerdo con las disposiciones del Art. 34, debe tratar de descubrirse si en una controversia o situación hay posibilidades de hacer peligrar el mantenimiento de la paz y la seguridad." ([85]).

---

(83) Conf. de las N. U. de Org. Int., Vol. XI, p. 125.

(84) Resolución que estableció el Subcomité sobre el Canal de Corfú, Official Records, Second Year, Supplement Nº 10, p. 77 y Documento S/PV. 120, p. 16.

(85) Official Records Nº 21, Second Year, p. 430.

El Consejo de Seguridad ha adoptado también, por voto procesal, algunas decisiones tales como la de mantener un tema en el orden del día, o la de retirarlo de la lista de cuestiones en que figura, permitiendo así a la Asamblea General hacer recomendaciones, o convocarla para una sesión especial, o, finalmente, para tomar nota de ciertos hechos, declaraciones o afirmaciones.

Estas medidas pueden, sin embargo, resultar inadecuadas. El Consejo está autorizado entonces a los efectos de asegurar el arreglo pacífico de una disputa, a recordar a las partes sus obligaciones establecidas en la Carta, y en particular, la obligación de arreglar "sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia" Esta actividad también se rige por un voto procesal.

Los trabajos preparatorios de la Conferencia de San Francisco no permiten dudas al respecto. En la Declaración de San Francisco se dice: "El requisito de la unanimidad no puede impedir que cualquier miembro del Consejo recuerde a los miembros de la Organización sus obligaciones generales, asumidas conforme a la Carta, en lo relativo al arreglo pacífico de controversias." Verdad es que esta declaración traduce solamente la opinión de los miembros permanentes, pero en este sentido dió voz también a la opinión de la mayoría de los participantes en la Conferencia, que no se mostraban favorables a que el veto se aplicara al proceso de conciliación. ([86]).

La otra acción de índole final que el Consejo puede llevar a cabo de acuerdo con las disposiciones específicas del Cap. VI es, "instar a las partes a que arreglen sus controversias por medios pacíficos" según el Art. 33, (2), o recomendar "procedimientos o métodos de ajuste" por el Art. 36, (1), o "términos de arreglo", conforme al Art. 37 (2).

Cuando el Consejo de Seguridad recomienda simplemente métodos de ajuste a las partes litigantes, su función sólo consiste en elegir lo que la Carta llama "procedimientos", y por lo tanto, debe regirse por un voto de procedimiento. Como el señor Evatt dijera en San Francisco, "la sección A (hoy Capítulo VI) se refiere casi por entero a la elección de una u otra medida de la serie descripta en el texto de Dumbarton Oaks bajo el rubro de "procedimiento", para el arreglo pacífico de controversias." ([87]).

"Si se describen como "procedimiento", hay algún fundamento

(86) Documentos de la Conf. de las N. U. sobre Org. Int. Vol. XI, p. 439.
(87) Documentos de la Conf. de las N. U. sobre Org. Int. Vol. XI, p .439.

para considerar las decisiones a que se refieren como asuntos procesales". ([88]).

El representante de los EE.UU. Foster Dulles, manifestó ante el Comité de Asuntos Políticos de la Asamblea General: "En lo referente al Capítulo VI, que trata del arreglo pacífico de las controversias... en lo principal, la Acción del Consejo no es tanto de fondo como de procedimiento, usando la expresión de "procedimiento" en un sentido lato." ([89]).

Cuando el Consejo recomienda "procedimientos de ajuste" a las partes litigantes, conforme al Art. 36 (1), actúa de manera equivalente a las de un funcionario público cuando recomienda a las partes se presenten ante el juez. No tiene nada que ver con la sustancia de la cuestión, excepto en lo tocante a la selección del mejor método de ajuste. Es innecesario decir que esa recomendación puede tener consecuencias importantes, pero ello no disminuye su carácter intrínsecamente procesal. La distinción que se hace en el Art. 27, diferente de la del 18, relativa a la Asamblea General, es entre cuestiones procesales y no procesales, y no entre asuntos importantes y no importantes. Si es procesal la decisión a tomar bajo el Art. 36 párrafo 1 será también procesal el llamado que se hace a los Estados en el Art. 33, párrafo 3, a arreglar sus controversias por medios pacíficos dejados a su elección.

Y a la inversa, cuando el Consejo de Seguridad recomienda términos de ajuste para una controversia, actúa de una manera cuasi-judicial y su decisión implica un pronunciamiento sobre el fondo de una cuestión. Su actuación, en estos casos, es claramente de naturaleza no procesal.

Cuando el Consejo recomienda un procedimiento para un arreglo pacífico al mismo tiempo que ciertas bases que a ese fin debe seguir el órgano de conciliación, su decisión es, considerada en conjunto, de naturaleza no procesal. Esto es consecuencia del principio que establece que debe considerarse no procesal una decisión mixta que contenga materia procesal y no procesal. Pertenecían a esta categoría algunas decisiones rechazadas por el Consejo de Seguridad a causa de no haberse logrado acuerdo entre los miembros permanentes.

B) La declaración de San Frascisco y las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI

A pesar de la índole intrínsecamente procesal de ciertas deci-

(88) Docs. de la Conf. de las N. U. sobre Org. Int. Vol. XI, p. 125.

(89) Misión de los EE.UU. ante las N. U., Comunicado de Prensa Nº 326, Nov. 17, 1947.

ciones tomadas en virtud del Capítulo VI, ha prosperado la práctica de que la regla de la unanimidad es aplicable a las decisiones hechas de acuerdo con los Arts. 33 (2) y 36 (1) de este Capítulo. La única razón para esto es que la Declaración de San Francisco extiende el veto a "la decisión de hacer recomendaciones... o de instar a las partes en litigio a cumplir con sus obligaciones." (Parte I, párrafo 5 ,de la Declaración).

Los miembros permanentes presentaron en este documento, como única razón para aplicar el veto a los procedimientos de conciliación, la teoría que se ha dado en llamar de "la cadena de acontecimientos".

El fundamento básico e indispensable del principio de la unanimidad de los miembros permanentes estriba en que ninguno de ellos ha de ser obligado a contribuir contra su voluntad, a poner en vigor medida coercitiva o sancionatoria alguna. Es este un hecho político que todos los miembros, grandes, medianos o pequeños, deben aceptar y han aceptado prácticamente. Pero el alcance dado al derecho de veto es más amplio que su fundamento. ¿Por qué ha de poder aplicarse el veto a los procesos de conciliación? Los miembros permanentes quisieron contestar esta pregunta, que les habían formulado las potencias medianas y pequeñas en la Conferencia de San Francisco, y a tales efectos trataron de unir los procedimientos de arreglo pacífico con las medidas de coerción. La teoría de la cadena de acontecimientos sostiene que las actividades de arreglo pacífico y de coerción están de tal manera eslabonadas que hacen necesario reconocer la validez del derecho de veto durante el proceso de conciliación, para que cualquier miembro permanente pueda detener la acción del Consejo en una etapa anterior a aquélla en la que el uso de la fuerza sea inevitable. Se suponía que cuando se requiriera el uso de la fuerza por el Consejo, la presión de la opinión pública mundial sería tan grande que haría difícil a un miembro permanente el oponer el veto. Se consideró necesario garantizar a los poseedores de la facultad de vetar, que la acción coercitiva, la decisión de aplicar medidas de fuerza, podría detenerse por anticipado. La razón que sostenía la teoría era el temor de que el Consejo, por medio de las recomendaciones de conciliación, se viera envuelto en la controversia en tal forma que después no pudiera desligarse o interrumpir el curso de los acontecimientos. Se temía que un miembro permanente corriera el riesgo de encontrarse atrapado contra sus deseos en el mecanismo de las medidas coercitivas. Esta teoría carece de todo fundamento desde el punto de vista lógico. En San Francisco se la caracterizó diciendo que era "como decir que no queremos ir al médico, a

menos de estar preparados para presentarnos ante el empresario de pompas fúnebres". (90)

Pero lo que es más importante, esta teoría no concuerda con la Carta tal como es ahora, aunque configuraba una interpretación jurídica correcta de la posición que existía cuando se proyectó la Declaración conjunta.

En las propuestas de Dumbarton Oaks había una transición directa de los procedimientos de conciliación de la Sección A del Capítulo VIII a la acción coercitiva conforme a la Sección B del mismo Capítulo.

De la redacción de las propuestas se desprende que "es obligación preceptiva del Consejo de Seguridad el decidir si constituye una "amenaza a la paz y a la seguridad" el no haberse logrado arreglo en una controversia de acuerdo a sus propias recomendaciones, y si deben tomarse las medidas consiguientes en caso de que la respuesta haya sido afirmativa". (91)

El Consejo tenía facultades suficientes como para contestar negativamente ambas cuestiones y evitar de esa manera la acción coercitiva, pero la necesidad de responder a esas preguntas en el acto haría muy difícil para un miembro el uso del veto frente a la opinión pública o a hechos indiscutibles. Además, sería sencillamente natural que el Consejo mantuviera su posición, siguiendo sus recomendaciones a través de las etapas intermedias para llegar, tal vez sin quererlo, al plano de la coerción. Pero estos párrafos de las Propuestas sufrieron ciertas enmiendas en el Comité III-3 de la Conferencia de San Francisco, con independencia y posterioridad al proyecto de Declaración Conjunta. Mientras que en Dumbarton Oaks aparecían juntas las Secciones A y B del Cap. VIII, los Capítulos VI y VII de la Carta están separados y son independientes, como resultado de las enmiendas introducidas en San Francisco.

La Carta no se refiere específicamente al hecho de que en caso de no llegarse a solucionar una controversia por efecto de las recomendaciones del Consejo, ello constituiría una amenaza a la paz. La Carta no coloca al Consejo en la posición de tener que determinar si ha sido posible o no el arreglo de una controversia según sus recomendaciones. Su deber sólo consiste en determinar la existencia de una amenaza a la paz. La existencia objetiva de este

---

(90) American Political Science Review, Vol. XXXIX, p. 949. Véase la profética y conclusiva crítica de esta teoría por Evatt en San Francisco, en documentos de la Conf. de las N. U. sobre Organización Internacional Vol. XI, pp. 125, 126, 127, 309, 439.

(91) Koo, op. cit., p. 179. Ver Cap. VIII, Sección B, párraf. 1 de las propuestas de Dumbarton Oaks.

hecho no está ligada a ninguna recomendación previa sobre cualquier controversia o situación.

Conforme al texto actual de la Carta, cualquier miembro permanente puede paralizar la acción que el Cap. VI permite al Consejo con sólo negarse a reconocer que existe una amenaza a la paz, aún cuando se hayan adoptado las recomendaciones del Cap. VI y no hayan sido cumplidas por una de las partes. Puede decirse entonces que la "ratio essendi" de la teoría de la cadena de acontecimientos y la extensión consiguiente del uso del veto para toda acción llevada a cabo según el Cap. VI, aún en lo intrínsecamente procesal, desaparecía al mismo tiempo de adoptarse la declaración. ([92])

Este hecho, que destruye por completo el fundamento de la teoría que sostenía a la Declaración de San Francisco en lo referente a la votación en el Cap. VI, no fué advertido en San Francisco, pero sí poco después, por el Senador Burton, de los EE. UU., quien el 10 de julio de 1945, al debatirse la ratificación de la Carta, manifestó: "Esas dos medidas, tomadas según los Arts. 37 y 39, están separadas entre sí y por lo tanto... me daría la impresión de que se habían contemplado ampliamente las necesidades de la situación, si eso se decidiera por un voto mayoritario más bien que con la facultad de vetar... porque no lleva necesariamente al uso de la fuerza, sino en el sentido del Art. 39, donde es factible el uso del veto". ([93])

c) *Estatuto Legal de la Declaración de San Francisco.*

Se ha expresado que la Declaración de San Francisco constituye una interpretación auténtica de la Carta. Koo, por ejemplo, dice que es la "única guía que tendrá el Consejo de Seguridad para su futura labor... ciertamente... reflejo de la intención de las partes del acuerdo sobre los procedimientos de votación... parte de los trabajos preparatorios del Art. 27... la declaración interpretativa oficialmente emitida... constituye la sola guía para la acción futura del Consejo de Seguridad por cuanto determina los procedimientos de votación aplicables a las decisiones que debe tomar en el correr de sus múltiples funciones". ([94]).

(92) La declaración fué proyectada entre el 23 y el 26 de mayo de 1945 (Koo, op. cit., p. 183) y la propuesta para suprimir la primera cláusula del párraf. 1 de la Sección B, Cap. VIII de las propuestas de Dumbarton Oaks fué hecha el mismo 26 de mayo, en la sesión de otro organismo diferente, el Comité III-3.

(93) Audiencias ante el Comité de Asuntos Externos. Senado de los EE. UU., sobre la Carta de las N. U., pp. 283-4.

(94) Op. cit., p. 151, y nota y pp. 192-3.

Esta opinión no ha sido confirmada por las actividades realizadas en San Francisco ni por las pretensiones elevadas ante el Consejo. La Declaración de San Francisco fué presentada por las delegaciones de los cuatro Gobiernos Invitantes al Subcomité III (1) B de la Conferencia de San Francisco en su segunda sesión, el 8 de junio de 1945. Dicho comité la remitió al Comité III (1), "no asumiendo responsabilidades por la declaración, ni por las interpretaciones jurídicas en ella contenidas". El Comité III (1), en su 19ª sesión, a propuesta de Australia, decidió "pasar, sin tomar medidas formales sobre el informe del Subcomité III (1) B", al siguiente punto de los asuntos a tratar. ([95])

De este modo, el documento no fué endosado en manera alguna, ya por el Subcomité, ya por el Comité III (1) o por la Comisión III. Fué simplemente incorporado a las actas y anexado al informe del Relator.

Esto ha sido confirmado por las declaraciones hechas en el Consejo de Seguridad. En la 49ª sesión y nuevamente en la 202ª, el representante australiano recordó lo sucedido en San Francisco y señaló que este documento "no obliga al Consejo. No obliga a las Naciones Unidas". ([96])

El representante de Siria manifestó que la declaración "no obliga a los miembros no permanentes del Consejo". ([97])

Esta recusación del efecto legal y validez general de la Declaración de S. F. como interpretación auténtica de la Carta, fué contestada por el representante de la URSS, que admitió que la declaración "no obligaba a otros países que no fueran los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad... este acuerdo sólo obliga a las cinco potencias que lo firmaron". "Esta declaración... es en sí misma una obligación que atañe a EE. UU., Reino Unido, China, Francia y URSS... forma parte de las obligaciones generales aceptadas por estos países en relación con el proyecto y ratificación de la Carta". ([98]).

En opinión del representante soviético, la consecuencia de la

---

(95) Ver documentos 883 y 956, en inglés, de la Conf. de San Francisco.

(96) Journal, pp. 836 y 844 y Documento S/PV. 202, p. 171.

Fueron hechas reservas relativas a la fuerza obligatoria de la Declaración de San Francisco, para las N. U. en conjunto, también para Argentina, Official Records 288ª Sesión, p. 26 y Documento S/PV. 300 p, 61; Siria, Official Records, 303a. Sesión, p. 4; Bélgica, Ibid., p. 23, y Colombia, Ibid. Ver, en la posición contraria, Ucrania, ibid., p. 3.

(97) Official Records, Nº 73, p. 23.

(98) Journal, p. 843; Official Records, First Year. Second Serie, pp. 130, 131, 410; Dto. S/PV. 202, pp. 157, 160, 161, 171; Documento S/PV. 288, p. 22. El representante de Polonia coincidió en que "este acuerdo no obliga a los otros miembros del Consejo." (Doc. S/PV. 202, p. 171.)

fuerza obligatoria de la Declaración de San Francisco entre los cinco miembros permanentes, es que no puede tomarse ninguna decisión sobre la índole procesal de cuestión alguna, tal, por ejemplo como las recomendaciones del Art. 36(1), si uno de los grandes no está de acuerdo. En las palabras de dicho representante, "Todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad... están obligados por la declaración de las cuatro potencias en San Francisco, a la cual adhirió Francia. Por consiguiente, los cinco miembros permanentes del Consejo... consideran, y no pueden dejar de hacerlo, que (99) las resoluciones del Capítulo VI no son de procedimiento". "De los once miembros del Consejo, sin contar a los cinco permanentes... sólo quedan seis con la facultad de votar jurídicamente la aprobación del carácter procesal de una Resolución". (100)

El representante soviético confía en la Declaración de San Francisco, no como interpretación autorizada de la Carta, sino como documento obligatorio entre los cinco miembros permanentes, que pueden, por su número, impedir el predominio de una posición diferente.

Esta última afirmación se basa en la observación de que, mientras que los Cinco Grandes continúen considerándose obligados por las disposiciones de la Declaración conjunta en lo que respecta al procedimiento de votación sobre arreglos pacíficos, los miembros permanentes no podrán obrar de acuerdo con la Carta, que establece que son de naturaleza procesal las decisiones tomadas en virtud de los Arts. 33 (2) y 36 (1) de la misma. Los miembros no permanentes carecerán, en efecto, de la mayoría necesaria para alcanzar tal conclusión, aún por medio de un voto procesal. Para asegurar la mayoría requerida, sería necesario que algunos, si no todos, de los miembros permanentes se desligaran, o se considerasen exonerados, de cumplir con lo estipulado tan infundadamente en San Francisco sobre bases de hecho y de derecho que fueron inmediatamente alteradas. Sería posible entonces obtener la mayoría necesaria para considerar las recomendaciones sobre métodos de ajuste como cuestiones de procedimiento, de acuerdo con la Carta. Cuando, por ejemplo, una decisión que recomienda meramente, métodos de ajuste, o insta a las partes en controversia a buscar una solución a su conflicto por medios pacíficos, es adoptada por mayoría con el voto adverso de un miembro permanente, le sería posible a esa mayoría decidir que la resolución se ha llevado a cabo de acuerdo con el párrafo 2 del Art. 27. Si se impug-

(99) Journal, p. 843.
(100) Journal, p. 844.

na tal conclusión, debe entonces dirimirse la cuestión preliminar, y habría así mayoría del Consejo a favor de considerar esa decisión como procesal. La Presidencia del Consejo llegará entonces a la conclusión de que la Carta contiene en opinión de la mayoría de los miembros, indicaciones sobre la naturaleza procesal de la decisión. Tal decisión del Presidente se mantendrá porque las tendencias contrarias carecerán de la mayoría necesaria para hacerla caer. ([101])

Esta es la única posibilidad de hacer entrar en funciones al Capítulo VI y de evitar el actual sistema, en que el derecho de veto, aplicado a todas las decisiones finales, ha contribuído a fomentar un "sistema político de clientela más o menos abierta; es decir, de desmembramiento de la organización en... grupos de estados, cada uno de los cuales procura ventajas del privilegio de su protector". ([102])

Hay motivos por lo tanto para dar acogida a manifestaciones como la siguiente, hecha por el representante de los EE. UU. en la 303ª sesión del Consejo de Seguridad, refiriéndose a la Declaración de San Francisco: "Esa Declaración, por sus términos, era una "declaración de la actitud general a tomar". No significaba un acuerdo, mucho menos un acuerdo que obligara perpetuamente. Las opiniones en ella expresadas fueron hechas explícitas en la Carta sólo parcialmente, y los puntos que quedaron sin aclarar no fueron nunca aceptados en conjunto por la Conferencia de San Francisco. La Declaración se basaba en ciertas presuposiciones que al desarrollarse demostraron ser incorrectas. Así, decía que "no debe creerse, sin embargo, que los Miembros Permanentes..... usarán el derecho de veto para obstruir intencionalmente la labor del Consejo...". Se supuso después que el obrar conforme al Capítulo VI para investigar los hechos o instar a los estados a zanjar sus diferencias podría dar lugar a que se iniciara la llamada "cadena de acontecimientos", que llevaría a proceder según las prescripciones del Capítulo VII. Se presumía también que sería "improbable que surgieran en el futuro asuntos de gran importancia sobre los cuales hubiera que decidir si correspondía aplicar el voto procesal". Ninguno de estos supuestos se vieron confirmados por los acontecimientos. En vista de estas consideraciones, creemos que los firmantes de la Declaración de San Francisco tienen libertad de examinar cómo puede ponerse en práctica, si lo hay, un mejor medio de votación. Estamos convencidos de que, si pueden encontrarse mejores maneras de votar, los EE. UU. no se verán impe-

(101) Ver arriba, pág. 9.
(102) Kelsen, Harvard Law Review, Vol. 59, p. 1120.

didos de adoptarlas simplemente porque podrían configurar una actitud no idéntica en todo sentido a la asumida por el mismo país el 7 de junio de 1945. No abandonaremos, sin embargo, nuestra primitiva posición hasta que el asunto haya sido debidamente estudiado y estemos satisfechos y seguros de cuál es el mejor partido a tomar". ([103])

CONCLUSIONES

1. Contrariamente a lo que sostiene la Unión Soviética, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no tienen un poder discrecional para determinar qué decisiones tomadas por ese organismo no son de procedimiento, y como tales, sujetas a veto. Las normas de interpretación jurídica muestran que hay un numeroso grupo de decisiones que deben clasificarse como procesales, y esas normas proporcionan también los medios y maneras de hacer que prevalezca ese carácter, evitando la abusiva práctica conocida bajo el nombre de "doble veto".

2. Los principios legales demuestran que la práctica de la abstención voluntaria, aceptada libremente por todos los miembros permanentes, es legítima, y, como consecuencia, la ausencia voluntaria de uno de esos miembros no puede impedir que el Consejo lleve a cabo su cometido.

3. Los principios legales, tales como la regla "nemo judex in causa sua", indican que debe darse la interpretación más amplia a la última cláusula del Art. 27, que preceptúa el deber de abstención para la parte en una controversia. Al revisarse la Carta, debe darse un alcance mayor a este deber de abstención, para incluir las decisiones tomadas en virtud del Artículo 39, que se refieren a determinar si un Estado ha cometido un acto de agresión.

4. Aunque la práctica ha demostrado que las predicciones hechas en San Francisco respecto del campo de conciliación abierto ante el Consejo por un voto procesal, eran muy pesimistas, sería conveniente que alguno de los miembros permanentes se apartara de ese infundado pasaje del acuerdo por ellos alcanzado en San Francisco, según el cual todas las decisiones tendientes al arreglo pacífico están sujetas a veto.

(103) Official Records Nº 73, p. 5 reproducción de una anterior manifestación del Sr. Dulles en la 123a. sesión del 1er. Comité de la As. Gral.